

República De Colombia
Rama Judicial Del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral Del Circuito De Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, Treinta (30) de septiembre de Dos mil diecinueve (2019)

ACCIONANTE: LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA
ACCIONADO: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP.
RADICACIÓN: 15001-3333-014-2019-00173-00
ACCIÓN: TUTELA

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia conforme a los lineamientos del Decreto 2591 de 1991.

I. DE LA ACCIÓN:

El señor **LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA** identificado con C.C.Nº 1.049.610.971, actuando en nombre propio, instaura acción de tutela contra la ESAP en procura de obtener la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso, y a la igualdad.

1. PETITUM:

El accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales, y en consecuencia se ordene a la accionada que anule la prohibición de inscripción antes de una convocatoria para elección de personeros municipales y disponga de todas las herramientas para presentarse a todas las convocatorias o las que desee inscribirse.

2. HECHOS:

Manifiesta que se encuentran abiertas las convocatorias a los concursos para proveer los cargos de personeros municipales para el periodo comprendido entre el 2020 y 2024, adelantados por la ESAP. Que el periodo de inscripción se hace a través de la página web creada para tal fin por la ESAP que corresponde a <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>.

En la página se encuentran relacionados los municipios que suscribieron convenio con la ESAP, junto con las instrucciones para adelantar el proceso de inscripción y registro.

Al momento de hacer el registro en una de las convocatorias aparece una restricción que es inusual, debido a que no se están inscribiendo a un número plural de cargos sino a varias convocatorias, informando que solo se puede hacer el registro a un municipio.

La prohibición realizada por la ESAP, no se encuentra contemplada en ninguno de los actos administrativos expedidos por los distintos concejos municipales, esto se desprende de cada entidad territorial que realiza su respectiva convocatoria a concurso de méritos y que no es un solo concurso o una sola convocatoria con un número plural de cargos vacantes.

El actor manifiesta haber realizado su inscripción y postulación a la convocatoria de municipio de Tibana, sin embargo, señala que es su deseo postularse a otros municipios que suscribieron convenios con la ESAP, para la realización del concurso de méritos, pero no fue posible porque la página le informa que ya se inscribió a una convocatoria.



Advierte que cada concejo municipal celebren convenio o contrato con la ESAP para la realización de su respectivo concurso, y se orienta por el acto administrativo de cada entidad, encontrando que no se faculta a la entidad que desarrolla el concurso a limitar la inscripción en distintas convocatorias, las cuales son independientes.

Con la prohibición establecida por la ESAP, se le niega la inscripción a las convocatorias a proveer el cargo de personero de los demás municipios, lo que resulta contradictorio a la Constitución y la ley, pues las convocatorias son públicas y por tanto se puede postular, sin mayor restricción que los requisitos para el cargo, el cual es uno en cada convocatoria. Así mismo esa prohibición desconoce el decreto 1083 de 2015 que establece que cada convocatoria es única e individual art 2.2.27.1 y el principio consagrado en el artículo 2.2.27.2 de la misma normatividad.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

El accionante señala que la acción de tutela es procedente, debido a que la prohibición de la ESAP no se encuentra en norma alguna de carácter nacional o en los actos administrativos de la convocatoria de los distintos municipios, pues la prohibición excede las atribuciones dadas por cada uno de los concejos municipales, esta decisión de la ESAP no se encuentra en un acto administrativo expedido por la Entidad sino en la página web de la misma. Por lo que se desprende que no se puede acudir ni a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ni a la de nulidad, porque no existe acto administrativo sujeto de demanda. Tampoco existe otro tipo de demanda que se pueda resolver el asunto de fondo.

Fundamenta la acción en los arts. 13, 29 y 86 de la Constitución política y sus decretos reglamentarios 2591 y 306 de 1992. Los arts. 8 de la declaración universal de derechos humanos, 39 del pacto de derechos civiles y políticos, 25 de la convención de los derechos humanos y 11 numeral 1 del pacto de derecho económicos, sociales y culturales, y el decreto 1083 de 2015.

Trae a contexto apartes de la sentencia T-090 de 2013, C-105 de 2013, lo anterior para señalar que los concursos están sometidos al acto administrativo o norma que los convoca y reglamenta, para el caso los Concejos Municipales, así la entidad que desarrolla el concurso no puede establecer reglas adicionales o prohibiciones no contempladas en dichas convocatorias. Además lo que se busca con una convocatoria amplia y de mucha participación, se ve impedido con la prohibición.

II. TRÁMITE:

La acción de tutela fue admitida el 18 de septiembre de 2019, contra la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP. Se ordenó vincular a los terceros que tengan intereses en el concurso y se negó la medida provisional solicitada (fls. 12-16).

III. CONTESTACION DE LA DEMANDA:

- **VINCULADOS TERCEROS CON INTERES:**

-DANIEL FELIPE ATERHORTUA AGUDELO (fls. 24-26 vto):



A través de correo electrónico se pronuncia señalando que no está de acuerdo con lo expuesto por el accionante, pues su posición representa un interés particular y no un interés general. Al respecto de los hechos, señala que es cierto que en el pasado concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal que hizo la ESAP fue muy similar, en sus condiciones y dejó inscribir a varios concursos simultáneamente, con la misma prueba, consideró en su momento que eso era muy desordenado y traumático para los demás inscritos en ese concurso.

Adujo que varios grupos de abogados se inscribieron a todos los concursos donde humanamente se podía presentar e instaurando tutelas en cualquier etapa del proceso generando incertidumbre en el concurso, retrasando los tramites y un desgaste administrativo para todos los participantes de la ESAP y los concejos municipales.

Entonces considera que lo expuesto por la parte actora no representa sus intereses ni los de muchas personas, que consideran que este tipo de actuaciones son temerarias y retrasan el normal proceso de elección de méritos que menciona los accionantes, si se accediera se vulnerarían los derechos de igualdad y al debido proceso de las personas que están en acuerdo, y que prefieren la actuación más ordenada y mejorada como se está realizando actualmente, señala que no se está vulnerando ni el principio de publicidad ni del mérito ni el acceso al empleo ya que los municipios pequeños y alejados, la ESAP y los concejos municipales han hecho buena publicidad para el acceso a estos concursos.

Señala que acceder, acredita un inminente riesgo de un perjuicio, pues son muchas las personas que invierten tiempo y recursos en postularse y cumplir con los requisitos tener un normal y tranquilo proceso de selección que el suspender provisionalmente el concurso o iniciar uno nuevo en la etapa de inscripción, dejando que se inscriban todos los concursantes al mismo tiempo abren la puerta a una incertidumbre y zozobra a lo que ya están inscritos y participando en el concurso, exponiendo las comunidades más vulnerables a merced de personas de otras regiones a que solo se ganen un sueldo y no acompañen adecuadamente a las comunidades, ello sin ánimo de ser regionalista.

Solicita se desestimen las pretensiones de la tutela.

-HENRY OSWALD ROSERO PAREDES (fls.27-30):

Se recibe su contestación a través del correo electrónico, donde señala que siendo aspirante Registrado encuentra vulnerado su derecho a la igualdad con la determinación de la ESAP de negar la posibilidad de postularse a varios municipios dentro de la actual convocatoria. Indica que la ESAP adelanto el concurso para el periodo inmediatamente anterior, en el cual no existía limitación para la inscripción en cuanto al número de municipios a los cuales podía aspirar. Situación contraria al actual proceso que adelanta la misma entidad sin que exista fundamento legal para tal decisión, hecho grave que afecta sus aspiraciones laborales y sobre todo por la norma especial que regla el concurso de méritos para elección de personeros.

Negar sin mayor fundamento un trato igualitario a los aspirantes del actual concurso es limitar su derecho a lo establecido en el decreto 1083 de 2015, que contiene estándares mínimos para la elección de personeros.



Señala además que la plataforma niega la posibilidad de realizar modificaciones estando aun en tiempo de inscripciones tal y como se evidencia de la respuesta enviada por la ESAP y que anexa.

-DAIRO CASTELLANOS FORERO (FL.31-35)

A través de correo electrónico informa al juzgado que coadyuva a las pretensiones de esta tutela y anexa copia de la tutela presentada por él, y del auto admisorio, solicita una solución homogénea al problema jurídico planteado.

-ELKIN BAYONA HERNANDEZ (FL. 36-40):

Mediante correo electrónico presenta su contestación, señalando el obstáculo que los personeros del país y en general muchos profesionales del derecho, a la hora de la inscripción al concurso -etapa que según el cronograma va desde el 4 hasta el 19 de septiembre de 2019, encuentran que la ESAP de manera unilateral decidió restringir la postulación a un solo municipio, medida que no hace parte de las convocatorias y que tampoco está contemplada en la normatividad que regula el concurso, es decir, la Constitución Política, las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 y el Decreto 1083 de 2015.

Para el vinculado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La ESAP solo permitirá la inscripción a un solo municipio, a pesar de que ello no aparece de forma taxativa en la convocatoria como norma específica del concurso.
2. Se confirma también que la convocatoria es de cada Concejo, que la ESAP solo realiza el trabajo operativo contemplado en unos convenios firmados con estos, bajo el rol de asesor y acompañante establecido en el Decreto 1083 de 2015.
3. La principal razón que ofrece la ESAP para restringir la participación en el concurso de un ciudadano a un solo municipio es de logística y operatividad. Además se argumenta que la ESAP tiene autonomía para desarrollar el concurso de esa manera sin vulnerar derechos y principios.
4. Expresó la ESAP que el proceso anterior, 2015, trajo muchas declaratorias de desierto del concurso, supuestamente por haber permitido la inscripción a varios municipios (no se precisa en cuántas ocasiones eso sucedió ni se ofrece algún estudio para determinar cuál fue la causa).
5. Que la ESAP eventualmente podría proyectar la realización del examen para todo el país en un solo día y que lo podría hacer por municipios, de tal manera que no se podía presentar más de un examen. Esta razón es cuestionable debido a que, como se conoce públicamente, la ESAP adelantó los concursos para la elección de personeros en la mayoría de municipios del país en el año 2015, cuando se permitió la postulación a varios municipios sin que se presentaran problemas logísticos ni en la realización del examen, que fue el mismo en todo el país y que, de ser distinto, también daría lugar al surgimiento de suspicacias.
6. Al poner sobre la mesa como alternativa a estudiar para llegar a un mejor desarrollo del concurso que se permita la participación a un número plural de municipios o a los que hagan parte de un mismo departamento -ya que los exámenes se realizarán en las ciudades capitales, la respuesta de la ESAP es que no tienen ningún criterio para realizar esa limitación. Es paradójico que ante esta alternativa la ESAP responda de esa manera, y que no haya razonado en ese mismo sentido a la hora de imponer, sin ser facultada por el ordenamiento ni por los concejos con quienes suscribió convenio, la limitante de postularse a un solo municipio.



También expuso algunas de las razones que explican por qué podrían ser falaces estos Argumentos:

1. La logística y operación del concurso lo realiza la ESAP, por lo tanto, no es admisible que se diga que no puede modificar su plataforma y su logística, cuando el examen ha de ser el mismo para todos los interesados, dado que las funciones de todos los personeros del país son las mismas. No en vano la propuesta, los convenios y las convocatorias que la ESAP facilitó a los concejos del país son un único formato, en el que lo único que varía es el nombre de los concejos.
2. Imaginemos que para un municipio sean 60 personas inscritas y para otro 10, ¿no sería más compleja la logística de organizar la prueba por municipios? ¿En vez de realizar la prueba por orden alfabético o de cédulas, asegurando el mismo número de persona por salón y así la logística más sencilla?
3. Si el concurso de hace 4 años dejó municipios con declaratorias desiertas y no se limitaba la inscripción a un solo municipio, ¿el problema no será mayor ahora que se pretende limitar la participación de los interesados a un solo municipio, dado que se genera una disminución drástica e injustificada de las opciones de triunfo de los distintos interesados en participar en el concurso? ¿Será que la causa no es esa?
4. Siendo el mismo examen para todos los concursantes -entre otras cosas, si fuera diferente podría afectarse el principio de igualdad-, ¿cuál es la dificultad para que la ESAP, como sucedió hace cuatro años, permita a los aspirantes presentar el examen en la capital de su preferencia para un municipio cualquiera del país?
5. No existe ningún criterio jurídicamente válido, según la explicación dada por la ESAP, para limitar la participación a unos municipios o a los municipios de un solo departamento, ¿pero si existe fundamento para limitarlo a un municipio? ¿Cuál es?
6. ¿La limitación a participar en un solo municipio no está generando más gastos o una logística más avanzada o compleja, con el agravante de no realizar un proceso garantista para los concursantes y para el país?

Concluye que las anteriores consideraciones ilustran claramente la posible vulneración a derechos y principios de vital importancia en nuestro Estado social de derecho, tales como el acceso a cargos públicos, la igualdad, debido proceso, la confianza legítima y otros, que podrían evitarse además del desgaste administrativo y judicial. En cambio, se genera un beneficio para el país, si la ESAP no tomara una posición tan radical, aplicando los principios que las mismas convocatorias suscritas por los concejos tienen, lo que traería mejores resultados para los municipios y distritos del país cuyos concejos celebraron convenios con la ESAP.

Solicita finalmente exigir a la ESAP que abra la convocatoria y participación de cada persona interesada a todos los municipios del país, donde la persona quiera inscribirse independientemente del lugar donde se presenta el examen pueda hacerse para él o los municipios de su elección con ello lograr dar las garantías necesarias de participación, tal como se hizo en el ejemplar proceso de hace cuatro años. Lo anterior en el entendido de que aquella prohibición no se encuentra contenida en ningún documento que sirve de soporte a los concursos (convocatoria, convenios, Constitución Política, Ley 136 de 1994, Decreto 1083 de 2015, etc)



- ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP (FL. 41-64):

A través de su Jefe de la Oficina Jurídica, procede a emitir contestación a esta tutela, señalado un pronunciamiento frente a los hechos

Respecto a los hechos que van del 1 al 3, considera son ciertos. El 4 es cierto, y explica que la plataforma habilitada para la inscripción al concurso de personeros para el periodo 2020-2024, solamente permite la inscripción a una convocatoria de los 488 Municipios que firmaron el convenio administrativo con la ESAP, las cuales son determinadas cada una en el correspondiente municipio y estos son los que establecen las condiciones de la respectiva convocatoria.

Frente al hecho 5, indica que no es cierto, por cuanto las convocatorias cada una son independientes y les aplica una noma rectora para el proceso de selección para el empleo de personeros municipales y puede elegir libre y voluntaria entre los 488 convocatorias de municipios que decidieron realizar el proceso con la ESAP.

Respecto al hecho 6, es cierto parcialmente, en consideración a que las 488 convocatorias, son independientes y en cada una de ellas se fija reglas, así que una vez el aspirante escoge libremente ya acepta las condiciones, no estaría en condiciones de cumplir con la presentación personal a la prueba escrita en ninguna de las otras convocatorias, ya que el examen se realizaría el mismo día y a la misma hora para todos los inscritos a nivel nacional. No se puede decir que son pruebas iguales, teniendo en cuenta que se está realizando el concurso para municipios de 5 y 6 categoría, pues los requisitos en una u otra son distintos, luego si bien las pruebas tienen una estructura temática similar, las versiones pueden ser diferentes, decisión de la ESAP dentro de su autonomía técnica.

Con relación al hecho 7, señala que es cierto, expone que los tutelantes han interpretado de manera errada la disposición contenida en el artículo 2.2.27.6 pues si se lee el contexto completo de la norma se tiene que los convenios interadministrativos se hacen con varios propósitos, uno de ellos para que el diseño de las pruebas, se haga de manera simultánea, es decir el mismo día, pero no significa ello que puedan simultáneamente hacer la misma prueba para diferentes cargos, la simultaneidad de las pruebas, busca que es que se haga en condiciones de igualdad el mismo día para todos los aspirantes independientemente del empleo que elijan pues permitir que se apliquen en días diferentes puede ver afectada la igualdad entre los participantes.

Respecto de los hechos 8, 9, 10 y 11 considera no son ciertos.

Adicionalmente se pronuncia sobre el **derecho a la igualdad**, para señalar que No resulta ser coherente que se busque la declaración de violación a este derecho comparando supuestos de hecho diferentes como lo realiza la accionante en el acápite de hechos del escrito tutelar, pues su argumento se basa en que en concursos anteriores podían aplicar con un solo registro en varios municipios, ello comparándose con el proceso que actualmente se está adelantando; desconociendo que son procesos totalmente diferentes que uno y otro se regularon con convenios y convocatorias diferentes y que los mismos como ya se dijo de manera precedente pueden sufrir adecuaciones o modificaciones en su estructura, no pudiéndosele dar el mismo tratamiento al tratarse de concursos diferentes. De igual manera tampoco existe violación a la igualdad por cuanto los participantes y aspirantes se encuentran en igualdad de condiciones, comoquiera que las



convocatorias son actos administrativos de carácter general en los que se determinan méritos y requisitos mínimos diferentes debido a las categorías de las convocatorias 5 y 6 y no se restringe la inscripción en ninguno de los aspectos establecidos constitucionalmente.

El derecho al **debido proceso administrativo**, no se encuentra vulneración alguna de este derecho por cuanto la ESAP ha desplegado un comportamiento conforme a la ley y se encuentra adelantando el concurso de méritos para Personeros Municipales 2020-2024 en atención a los principios de mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, objetividad, transparencia, especialización, imparcialidad, confiabilidad, validez de los instrumentos, eficacia y transparencia, siendo garantes de la transparencia del concurso y la igualdad entre los participantes, esto con la publicación de los cronogramas en tiempo, las invitaciones públicas a concejos municipales las cuales se divulgaron a través de la página web del ente territorial y otros medios de divulgación y en la plataforma el de la ESAP.

No existe vulneración al debido proceso cuando siempre se ha actuado en transparencia y conforme al principio de legalidad, esto teniendo en cuenta que se ha seguido lo establecido en los convenios y en las convocatorias suscritas por las mandatos y reglas para los involucrados en el concurso, incluyendo a la ESAP que actúa en calidad de operador y cumple con lo ordenado por los Concejos Municipales, e igualmente se ha dado estricto cumplimiento a los cronogramas del concurso.

En ningún momento ha estado en discusión la legalidad de los actos administrativos que amparan la realización del concurso de personeros que está llevando a cabo la ESAP y el cual es hoy materia de esta acción de tutela, por lo que resulta evidente se encuentran conforme al ordenamiento jurídico establecido y no se transgrede norma alguna, por tanto, no existe vulneración al principio de legalidad y por tanto no hay vulneración al debido proceso.

Resalta la autonomía de las entidades territoriales, y se pronuncia sobre la **improcedencia de la tutela por inexistencia de perjuicio irremediable**, y concluye finalmente:

1. La tutela deviene improcedente por existir otro medio de defensa judicial para controvertir lo que por esta vía se pretende.
2. La convocatoria es la regla de todos los concursos y los participantes debe someterse en igualdad de condiciones, así los actores que se inscribieron al concurso sin que en la convocatoria estuviera explícito la posibilidad de escoger más de un cargo, entonces deben someterse sin hacer con posterioridad a ello interpretaciones a su favor.
3. La restricción de inscribirse a un solo cargo *per se* **no es inconstitucional ni ilegal**, pues la parte pertinente de la convocatoria está redactada en número singular y no en plural lo que no puede inferirse a *prima facie* que eso habilite al concursante a inscribirse en varios empleos, sino en uno que puede estar en el mismo ámbito territorial o diferente.
4. No se puede predicar igualdad frente a situaciones diferentes, en tanto se pretende edificar tal igualdad de cara a una resolución que no regula el concurso que hoy se realiza y donde los aspirantes ingresan en igualdad de condiciones.

También advierte que para evitar una posible nulidad de lo actuado que se vincule al contradictorio a los municipios suscritos en la convocatoria de personeros 2020-2024.



Solicita finalmente declarar improcedente la acción de tutela instaurada por el señor LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA, atendiendo a que no se vulneró ningún derecho fundamental, en especial la igualdad, el debido proceso, ni a los principios de las competencias constitucionales de los Concejos Municipales, autonomía de entidades territoriales, principio democrático establecido en los arts 1, 2, 3, 40 y 209 de la C.P, principio de confianza legítima, principio rector de la carrera administrativa y su elemento esencial de mérito, por tratarse de una decisión amparada por el principio de legalidad que rige en los concursos.

IV. PRUEBAS

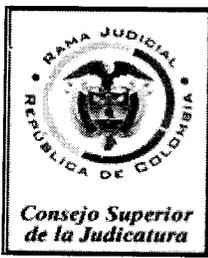
Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se tendrán como prueba legalmente recaudada y allegada a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Obra a folio 10 pantallazo de inscripción al concurso.
- Copia respuesta emitida por la ESAP al correo hotp1969@yahoo.es aportada por el vinculado Henry Oswald Rosero Paredes. (fl. 30)
- Copia escrito de tutela y auto admisorio de la tutela con radicado N° 2019-00193 adelantado en el juzgado 3 administrativo de Facatativá, aportada por DAIRO CASTELLANOS (fl. 32-35)
- Pruebas aportadas con la contestación por parte de la ESAP: Carta de intención para la realización del concurso, Oficio de aceptación, Propuesta técnica y económica, Minuta del convenio firmado con concejo municipales, Minuta de la convocatoria municipios de 5 categoría, Minuta de la convocatoria municipios de 6 categoría, Cronograma, Anexos de los pantallazos de inscripción del accionante, Pantallazos de mensajes importantes, Sentencia del Consejo de Estado, Circular de la Procuraduría, Guía de inscripción y Certificado de inscrito (accionantes) a la fecha en la convocatoria.(fls. 64 DVD anexo)
- Copia Resolución N° 06 del 14 de agosto de 2019, por medio del cual el concejo municipal de Tibana convoca a concurso público y abierto de méritos para la selección del personero municipal (fls. 67 y ss), se encontró en la página web de la alcaldía de Tibana.
- Copia de la sentencia proferida por el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá con radicado 2019-00371, proferida el 26 de septiembre de 2019, donde se accedió a las pretensiones sobre los mismos hechos en esta tutela, este documento fue aportado por el vinculado Elkin Bayona Hernández (fls. 81-116)
- Copia del reporte de sistema de consulta de procesos de la web rama judicial, sobre la tutela 2019-00371 (fl. 117 y vto).

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

1. NATURALEZA DE LA ACCION DE TUTELA:

La acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección judicial de los derechos fundamentales con carácter preferente y sumario cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los términos de Ley.



La acción de tutela, según el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, es improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La acción de tutela resulta improcedente cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto e igualmente cuando la violación del derecho originó un daño consumado.

En forma reiterada, la Corte Constitucional, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, ha señalado que el objetivo del amparo constitucional se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Bajo este contexto, el propósito de la acción de tutela, como lo establece dicho artículo, se limita a que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a quienes con sus acciones u omisiones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales, con el fin de procurar la defensa actual y cierta de los mismos.

2. TESIS PROPUESTAS Y PROBLEMA JURIDICO:

- **Tesis argumentativa de la parte accionante:**

Solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, por cuanto considera que la restricción de la ESAP para la inscripción al concurso de personeros 2020-2024, consistente en solo inscribirse para un municipio, es violatoria de las reglas del concurso.

- **Tesis argumentativa de los Terceros vinculados:**

- **DANIEL FELIPE ATEHORTUA AGUDELO:** *argumenta que está en desacuerdo con las pretensiones de la demanda, por cuanto el permitir inscribirse a varios municipios, genera caos y desorden, lo cual va en contra de los derechos fundamentales.*
- **HENRY OSWALD ROSERO PAREDES, DAIRO CASTELLANOS FORERO y ELKIN BAYONA HERNANDEZ:** *consideran que coadyuvan a las pretensiones del actor, en la medida en que la restricción que señaló la ESAP en el aplicativo de inscripción, va en contra de sus derechos fundamentales, y de las reglas que rigen la convocatoria.*

- **Tesis argumentativa de la parte accionada ESAP:**

*Aduce que la tutela es improcedente ya que no existe perjuicio irremediable y por cuanto existe otro medio de defensa judicial para controvertir lo que por esta vía se pretende. Así mismo el concurso se ha desarrollado bajo los parámetros y reglas de la convocatoria, del convenio, y de la ley y por tanto los participantes deben someterse a ello, al inscribirse puede escoger el cargo, sin hacer interpretaciones diferentes a su favor para el efecto. La restricción de inscribirse a un solo cargo **no es inconstitucional ni ilegal**, pues la parte pertinente de la convocatoria está redactada en número singular y no en plural lo que no puede inferirse a prima facie que eso habilite al concursante a inscribirse en varios empleos, sino en uno que puede estar en el mismo ámbito territorial o diferente. Señala que no ha vulnerado ningún derecho fundamental.*



- **Problema jurídico:**

Para el Despacho el problema jurídico consiste en *Establecer si la entidad accionada, ha vulnerado los derechos fundamentales al actor y de los vinculados, con la restricción de no poder inscribirse a más de un cargo para la concurso de personeros 2020-2024.*

- **Tesis propuesta por el Despacho:**

*El Despacho tutelaré el derecho fundamental al debido proceso y al acceso a cargos públicos, a favor del accionante señalando como agente vulnerador a la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP**, por haber impuesto limitaciones que no estaban previstas en las reglas del concurso de personeros para el periodo 2020-2024, por tanto desbordo sus facultades, sorprendiendo a los participantes con la restricción de poderse inscribir a más de un municipio. En consecuencia el despacho emitirá órdenes tendientes a permitir a los participantes inscritos que tengan la oportunidad de manifestar si se inscriben a otros municipios, para el efecto la ESAP deberá habilitar nuevamente la plataforma garantizándoles su correcto funcionamiento y la publicidad respectiva.*

3. CUESTION PREVIA

Antes de entrar a desarrollar el problema jurídico que se plantea el caso bajo estudio, es importante precisar dos aspectos: i) *Sobre la Vinculación de los diferentes concejos municipales que suscribieron convenio con la ESAP y ii) la Procedencia de la Acción de tutela*

i) **Vinculación de Concejos Municipales**

Sobre el tema de la vinculación de personas que pueden tener un interés en el asunto bajo estudio, se advierte que el Decreto 2591/91, establece al respecto lo siguiente:

“... ARTICULO 13. PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud...”

Por su parte el artículo 29 de la Constitución consagra el derecho al debido proceso, que se entiende como **“la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables”**. Tal derecho, siendo de aplicación general y universal **“constituye un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico”**.

¹ Cfr. Sentencia C-401 de 2013.

² Sentencia C-617 de 1996. Reiterada en la sentencia C-401 de 2013.

³ Sentencia C-799 de 2005.



Esta garantía constitucional se predica de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y su goce efectivo depende de la **debida integración del contradictorio**.

Concretamente la Corte Constitucional en la SU 116-2018, efectuó un análisis en asuntos de tutela, a saber:

“.. Específicamente, en el trámite de la acción de tutela asegura que la autoridad judicial despliegue toda su atención para determinar la posible vulneración de los derechos fundamentales que aduce el accionante y adopte su decisión convocando por activa y por pasiva a todas las personas que se encuentren comprometidas en la parte fáctica de la acción⁴ a objeto de que cuando adopte su decisión comprenda a todos los intervinientes y no resulte afectando a quienes debiendo ser llamados no fueron citados al asunto.

Ello, sin embargo, se deriva del escrito de tutela o de las respuestas que se brinden por las partes, o de los hechos puestos de presente, e incluso, de aspectos tales como los posibles efectos del fallo, por lo que en ese escenario es donde el juez despliega su capacidad oficiosa para vincular al trámite a quien debe concurrir al mismo, a efectos de permitir su participación y, por tanto, su defensa, posibilitando conocer lo obrante en el expediente para que ejerza su derecho de contradicción en debida forma.

Esta Corporación ha señalado que “el juez constitucional, como director del proceso, está obligado a -entre otras cargas- integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso del arsenal defensivo que ofrece el ordenamiento jurídico”⁵.

En cuanto a la integración del contradictorio en sede de tutela, la jurisprudencia constitucional señala que es un deber del juez de primera instancia, puesto que de esa manera garantiza a la parte interesada la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y defensa durante el desarrollo de la tutela, vinculando a los interesados, es decir, a todas las personas “que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso del arsenal defensivo que ofrece el ordenamiento jurídico”⁶.

De esa manera, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de notificar “a todas las personas directamente interesadas, partes y terceros con interés, tanto de la iniciación del trámite que se origina con la instauración de la acción de tutela, como de la decisión que por esa causa deba adoptarse, pues ello se constituye en una garantía del derecho al debido proceso”⁷. La Corte también ha sostenido la “obligación de notificar sus decisiones jurisdiccionales tanto a las partes del proceso como a los terceros con interés”⁸.

Conforme a lo anterior, debemos distinguir entonces, el concepto de **parte y de tercero**, en esa misma jurisprudencia la Corte al respecto indicó:

“En punto del asunto que nos ocupa, este Tribunal se ha encargado de diferenciar lo que se ha entendido por partes y terceros con interés. Se ha dicho que el “concepto de parte tiene una doble acepción según se la examine desde el punto de vista puramente procesal o teniendo en cuenta el derecho material en discusión. En el primer caso, son partes quienes intervienen en el proceso como demandantes o demandados, en procura de que se les satisfaga una pretensión procesal, independientemente de que les asista razón o no; de manera que desde este punto de vista la noción de parte es puramente formal. En sentido material tienen la condición de partes los sujetos de la relación jurídica sustancial objeto de la controversia o motivo del reconocimiento, así no intervengan en el proceso”⁹.

⁴ Autos 009 de 1994, 019 de 1997, 025 de 2002, 052 de 2002, entre otros.

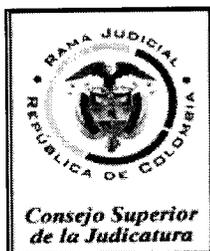
⁵ Auto 065 de 2010.

⁶ Auto 065 de 2010.

⁷ Auto 025A de 2012.

⁸ Auto 025 A de 2012.

⁹ Auto 027 de 1997.



Por el contrario, de los terceros se dijo que son aquellos que “no tienen la condición de partes. Sin embargo, puede ocurrir que dichos terceros se encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto de que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie. (...) En este evento, el interés del cual son titulares los legitima para participar en el proceso, con el fin de que se les asegure la protección de sus derechos”¹⁰.

Ahora bien, descendiendo al sub examine, y en consideración a la manifestación de la ESAP en su contestación, por la posible configuración de una causal de nulidad por no vincular a todos los concejos municipales que suscribieron el convenio para realizar el concurso con la ESAP; debe decirse que este Despacho desde el inicio, tuvo en cuenta que en la presente acción constitucional, “**cualquier persona**”, puede tener interés legítimo en las resultas del proceso, y por tanto si se quieren hacer parte se pueden vincular al mismo, esto incluye a las personas naturales, jurídicas, entidades estatales, etc.. por tanto se ordenó desde la admisión de la demanda, para esos efectos, una triple publicación, de la existencia de este proceso, por una parte través de la página web en el link que dejó la ESAP para el concurso de personeros 2020-2024, y por otra, la Secretaria del Juzgado a través del soporte de la Web en la rama judicial, publico el auto admisorio no solo en la página principal de la Rama judicial, en novedades generales de la página web, sino también concretamente en la página del juzgado, lo cual se cumplió desde el 18 de septiembre de 2019 (fls. 21 y 23).

En relación al concepto de **partes y terceros**, en este asunto en particular, se puede advertir fácilmente que el actor, es suficientemente claro, en señalar como accionado a la ESAP y no a ningún municipio o concejo municipal en particular o en general, pues considera que es la ESAP y no otra entidad o persona, la que con la restricción de no dejarlo inscribir a más de un municipio le vulnera sus derechos fundamentales, lo mismo sucede con las personas que se vincularon al proceso; en consecuencia ningún municipio o concejo municipal debió ser parte en esta acción de tutela.

Se reitera, el despacho previendo la posibilidad de que “**cualquier persona**”, puede tener interés legítimo en las resultas del proceso, y en virtud de lo normado en el art 13 del Decreto 2591/91, ordenó la vinculación y notificación a través de la publicación, así no solo todos los concursantes que se inscribieron, sino también las personas que no lo hicieron pero tenían interés, a más de los municipios y concejos municipales que suscribieron el concurso y demás, se encuentran incluidos en el concepto de terceros con interés, a quienes el despacho no les ha vulnerado ningún derecho, por cuanto ordenó su vinculación y se comunicó por varios medios de público conocimiento.

Recordemos que la Corte, ha considerado que se presenta causal de nulidad por violación del debido proceso **cuando en el trámite de la acción de tutela se omite notificar de la iniciación del mismo a los terceros con interés legítimo que pudieran verse afectados con el fallo a proferirse** y para el efecto ha considerado¹¹:

“La acción de tutela y su trámite, si bien son informales de conformidad con la naturaleza que a aquella le es característica y por razón de las finalidades que persigue, no escapa a la garantía del debido proceso, que, según el artículo 29 de la Constitución, habría de ser observado en todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Ser oído en el proceso de tutela es derecho fundamental de rango constitucional que asiste no solamente a quien aparece como demandado, tanto si es un funcionario o entidad estatal como si se trata de un particular, sino a quien, sin ser parte, puede resultar afectado por la decisión que se adopte como culminación del especialísimo trámite consagrado en el artículo 86 de la Constitución.

¹⁰ Ibidem. Resaltado y subrayado fuera del texto.

¹¹ Ibidem.



Es evidente que, incoada una acción de tutela (...) si [el tercero] no ha sido notificado de la demanda de tutela ni ha tenido ocasión de ser oído, resulta imperioso concluir en la nulidad de lo actuado por vulneración abierta del debido proceso.”.

Por tanto, no se le puede exigir al juez de tutela el cumplimiento de obligaciones como la notificación de terceros cuyo conocimiento no es deducible de los documentos que conforman el expediente; “*tal carga es desproporcionada e irrazonable. Sólo en el momento en que el juez constata la omisión de vinculación de una persona que se verá afectada con los resultados del proceso debe actuar en consecuencia ordenando su vinculación*”¹². En el caso, ni la parte actora ni los vinculados, señalaron concretamente que algún municipio o concejo municipal le haya negado la inscripción, como para establecer que ellos debían ser parte en el proceso.

Como lo ha señalado de forma reiterada y uniforme la Corte¹³, la falta de notificación a la parte demandada y la falta de citación de los terceros con interés legítimo en el proceso de tutela, genera la nulidad de la actuación surtida, en todo o en parte, dado que es la única forma de lograr el respeto y la garantía de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa judicial, al igual que la plena vigencia del principio de publicidad de las actuaciones de las autoridades públicas.

Entonces, en el asunto bajo estudio, no se advierte que se configure nulidad de lo actuado por no vincular a todos los 488 concejos y municipios que suscribieron convenio con la ESAP para el concurso de personeros 2020-2024, pues con la vinculación de terceros con interés y su triple publicación, pudieron hacerse parte e intervenir en el proceso de tutela, y no lo hicieron, advirtiendo el despacho que se respetaron las garantías mínimas procesales para ejercer su derecho a la defensa, y al derecho fundamental al debido proceso¹⁴.

ii) Procedencia de la acción de tutela en el marco de los concursos de méritos

De manera reciente el Consejo de Estado¹⁵, estudió un caso similar y al respecto señaló que en relación con la improcedencia de este mecanismo de protección en el caso específico de los concursos públicos, anteriormente se acogía la tesis establecida por la Corte Constitucional sobre su procedencia, cuando se trataba de atacar las decisiones proferidas al interior del mismo, con fundamento en que los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico no resultaban idóneos.

Hoy en día, dicho criterio se ha modificado comoquiera que se acepta el ejercicio de la solicitud de amparo, pero no con motivo en que los mecanismos ordinarios sean ineficaces para la protección inmediata de los derechos fundamentales, pues para ello existe la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares, **sino porque los pronunciamientos emitidos dentro de estos procesos de selección son considerados como actos preparatorios o de trámite**¹⁶, dado que definen la situación de los participantes durante el transcurso del concurso.

¹² Véase Auto 097 de 2005.

¹³ Al respecto pueden revisarse los Autos 025 A de 20012, 065 de 2013, 088 de 2016, 193 de 2016 y 248 de 2016.

¹⁴ Auto 248 de 2016.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN QUINTA- Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO- Bogotá, D. C., diciembre dieciocho (18) de dos mil diecisiete (2017)- RADICACIÓN: 54001-23-33-000-2017-00645-01- ACTORA: ELENA MARÍA PEÑARANDA LIZARAZO DEMANDADOS: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y OTROS

¹⁶ Ver Corte Constitucional, Sentencia SU-617 de 2013.



Así las cosas, el Consejo de Estado¹⁷ ha expresado que será admitida la acción de tutela **de manera excepcional** contra actuaciones proferidas dentro de concursos públicos de méritos, “**siempre y cuando no se haya emitido lista de elegibles,**” caso contrario en el cual resulta improcedente el amparo, ante la presencia de situaciones consolidadas y derechos adquiridos por cada uno de los competidores designados en cargos de carrera.

Conforme a lo anterior, en el sub examine, se evidencia que el concurso se encuentra en la primera etapa (reclutamiento) donde los interesados se inscriben, y están en desacuerdo con un acto de trámite, que consiste en la inscripción para el cargo de personero con la limitante de que solo puede ser a un municipio, lo cual es una etapa previa a la elaboración de la lista de elegibles¹⁸, la petición de la parte actora resulta entonces procedente teniendo en cuenta que no cuenta con otro medio judicial para discutir la legalidad de la decisión, pues contra la negativa a dejar inscribirse a más de un municipio no se previó ningún recurso. En consecuencia, el argumento de la ESAP, respecto de la improcedencia de la acción, no es de recibo para el despacho y por tanto, se abordará el estudio de la tutela que se pone en consideración de este Juzgado.

4. MARCO JURIDICO:

A efectos de resolver el interrogante planteado en el problema jurídico, este Despacho abordará la base legal y jurisprudencial que regula el tema, en consecuencia, se estudiará: i) *Debido proceso en la actuación administrativa*, ii) *derecho a la igualdad y el acceso a cargos públicos*, y iii) *carácter obligatorio y vinculante de las reglas de la convocatoria a un concurso público de méritos*

i) **Del debido proceso en la actuación administrativa.**

La Corte Constitucional, ha indicado frente las características de este derecho fundamental, conforme fue señalado por la Sala Plena, en sentencia C-034 de 29 de enero de 2014¹⁹, con Ponencia de la Magistrada, doctora María Victoria Calle Correa.

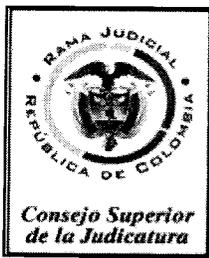
“Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, señaló la Sala Plena:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción””|| 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos

¹⁷ Entre otras, la sentencia de 16 de agosto de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación número: 05001-23-33-000-2016-01521-01(AC); sentencia de 16 de junio de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P.: Alberto Yepes Barreiro, radicación número: 05001-23-31-000-2016-00891-01(AC); sentencia de 4 de febrero de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P.: Alberto Yepes Barreiro, radicación número: 25000-23-36-000-2015-02718-01(AC).

¹⁸ Ver Acuerdo N° 20161000001376

¹⁹ Mediante la cual se resolvió la Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso". (Subrayas del despacho)

En síntesis el derecho fundamental al debido proceso está compuesto por un número cierto de garantías, reglas y normas preestablecidas que rigen las relaciones recíprocas entre la administración y el ciudadano, lo anterior con el objetivo de brindar una protección al individuo se halle inmiscuido en una actuación ya sea judicial o administrativa, en donde la entidad tiende a realizar un riguroso respeto a la normatividad aplicable a cada caso en concreto, aplicando las formas propias de cada juicio y la competencia otorgada por la Constitución o la Ley, en otras palabras la H Corte Constitucional señaló que el debido proceso administrativo está constituido como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Lo anterior, con el objeto de "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados".²⁰

ii) Derecho a la igualdad y acceso y ejercicio a cargos públicos

Al respecto el numeral 7º del artículo 40 de la Carta Política consagra el derecho a "acceder al desempeño de funciones y cargos públicos". Desde sus inicios, la Corte ha destacado el carácter fundamental de dicho derecho. En la sentencia T-003 de 1992, la Corte señaló al respecto:

Está de por medio, sin lugar a dudas, la efectividad de un derecho que, si bien, dada su naturaleza política, no ha sido reconocido por la Constitución a favor de todas las personas sino únicamente a los ciudadanos colombianos que no sean titulares de doble nacionalidad, tiene, respecto de ellos, el carácter de fundamental en cuanto únicamente la seguridad de su ejercicio concreto permite hacer realidad el principio de la participación, que se constituye en uno de los esenciales dentro de la filosofía política que inspira nuestra Carta, lo cual encuentra sustento no solo en la misma preceptiva constitucional, en su Preámbulo y en sus artículos 1, 2, 3, 40, 41, 103 a 112, entre otros, sino en el texto de la papeleta por medio de la cual el pueblo colombiano votó abrumadoramente el 27 de mayo de 1990 por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, cuyo único propósito expreso consistió en "fortalecer la democracia participativa".

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa".

Si ello es así, tal protección puede ser reclamada, en casos concretos, mediante el uso del mecanismo de la acción de tutela, concebida precisamente como medio idóneo para asegurar que los derechos trascienden del plano de la ilusión al de la realidad".

La jurisprudencia igualmente ha destacado la singular importancia de este derecho dentro del ordenamiento constitucional, pues constituye garantía básica para lograr amplios espacios de legitimación democrática²¹.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T- T-957 de 2011

²¹ Sentencia SU-441 de 2001.



La Corte Constitucional ha hecho referencia a sus distintas dimensiones, así ha señalado que frente al nivel abstracto -propio de los juicios de control de constitucionalidad-, interesa determinar si las restricciones, limitaciones o condiciones de acceso a los cargos públicos son proporcionados. Por su parte, en sede de tutela corresponde en principio, establecer si en el caso concreto, a una persona le ha sido desconocido un derecho subjetivo de acceso a un cargo público determinado. En tales juicios, *prima facie* no resulta suficiente la norma constitucional, sino que ésta ha de ser completada por disposiciones legales relativas al cumplimiento de condiciones para el acceso al cargo y su permanencia.

Igualmente la jurisprudencia de esa Corporación ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo²², (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos²³, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos²⁴, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público²⁵.

Finalmente, en lo que hace referencia a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el preámbulo constitucional establece entre los valores que pretende asegurar el nuevo orden constitucional la igualdad, mientras que por otra parte el artículo 13 de la Carta ha sido considerado como la fuente del principio fundamental de igualdad y del derecho fundamental de igualdad. Adicionalmente existen otros mandatos de igualdad dispersos en el texto constitucional, que en su caso actúan como normas especiales que concretan la igualdad en ciertos ámbitos definidos por el Constituyente²⁶.

La igualdad carece de contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter *relacional*.

Ahora bien, la ausencia de un contenido material específico del principio de igualdad no significa que se trate de un precepto constitucional vacío, por el contrario, precisamente su carácter relacional

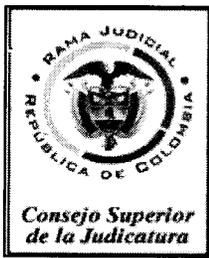
²² Sentencia T-309 de 1993.

²³ Sentencia T-313 de 2006.

²⁴ Sentencia T-451 de 2001.

²⁵ Sentencia SU-441 de 2001.

²⁶ Por el ejemplo el artículo 42 el cual señala que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco de sus integrantes, el artículo 53 que consagra entre los principios mínimos del estatuto del trabajo la igualdad de oportunidades de los trabajadores, el artículo 70 que impone al Estado colombiano el deber de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura y reconoce la igualdad de las culturas que conviven en el país, el artículo 75 dispone la igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagnético y el artículo 209 consagra la igualdad como uno de los principios que orienta la función administrativa.



acarrea una plurinomatividad que debe ser objeto de precisión conceptual. De ahí que a partir de la famosa formulación aristotélica de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad -al menos en su acepción de igualdad de trato- del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un carácter tan estricto como el primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, éste no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias, por el contrario se admite que con el objeto de simplificar las relaciones sociales ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación.

Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.

De los diversos contenidos del principio general de igualdad, surgen a su vez el derecho general de igualdad, cuya titularidad radica en todos aquellos que son objeto de un trato diferenciado injustificado o de un trato igual a pesar de encontrarse en un supuesto fáctico especial que impone un trato diferente, se trata entonces de un derecho fundamental que protege a sus titulares frente a los comportamientos discriminatorios o igualadores de los poderes públicos, el cual permite exigir no sólo no verse afectados por tratos diferentes que carecen de justificación sino también, en ciertos casos, reclamar contra tratos igualitarios que no tengan en cuenta, por ejemplo, especiales mandatos de protección de origen constitucional.

iii) Del carácter obligatorio y vinculante de las reglas de la convocatoria a un concurso público de méritos²⁷

²⁷ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN CUARTA- Magistrado ponente E): HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS- Bogotá, 23 de febrero de 2017- Ref.: Expediente N°. 81001-23-33-000-2016-00411-01 , Demandante: José Ubaldo Zuluaga Pineda , Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil



El artículo 125 de la Constitución Política²⁸ estableció que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa y que el ingreso a dichos empleos será por concurso público de méritos, salvo que la constitución o la ley determine otro sistema de nombramiento. Se trata, entonces, de un procedimiento de selección de servidores públicos que tiene como fin evaluar las capacidades y aptitudes de los aspirantes a un cargo de carrera.

Para el caso de la carrera administrativa, el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 establece que «*el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna*».

La Comisión Nacional del Servicio Civil, en calidad de responsable de la carrera administrativa²⁹, tiene la facultad de dictar el reglamento (convocatoria del concurso) que permita lograr el debido cumplimiento de las reglas de ingreso y permanencia en el sistema de carrera administrativa. Los literales a) y c) del artículo 7 de la Ley 909 de 2004 señalan como funciones de la CNSC: «*Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa*» y «*Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera*».

En efecto, para adelantar concursos públicos de méritos en la carrera administrativa, la CNSC, con fundamento en las facultades antes mencionadas, debe previamente expedir las reglas que lo regularán, que vinculan tanto a la administración como a los aspirantes a los cargos y que se convertirán en una especie de ley para las partes. Así lo establece el propio artículo 31 de la Ley 909 de 2004:

Artículo 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:

*1. Convocatoria. **La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.***

Las reglas de la convocatoria, entonces, controlan la actividad de la propia administración y, a su vez, permiten, en general, a los concursantes conocer las reglas básicas del concurso, el cargo ofertado, los criterios o requisitos mínimos para participar, la forma en que los evaluarán, las etapas del concurso,

²⁸ Artículo 125. 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.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

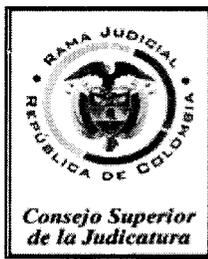
En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

²⁹ Ley 909 de 2004. Artículo 7o. Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

Artículo 30. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos.

(...)



las pruebas que deben presentar, el resultado que deben obtener para aprobar el concurso, la metodología para evaluar, entre otros aspectos.

Concretamente, la sujeción a las reglas de la convocatoria implica, por un lado, que la administración no puede alterar inesperadamente las reglas previamente fijadas, pues las modificaciones intempestivas afectarían el principio de buena fe³⁰ de los aspirantes que confían en que tales reglas se mantengan. Y, por otro lado, implica que el aspirante, una vez se inscribe al concurso, queda sometido a esas reglas y posteriormente no podrá pretender que se modifiquen en su favor ni en detrimento de otros concursantes. La administración y los concursantes establecen una relación jurídica para que cada uno cumpla sus obligaciones.

Justamente por lo anterior, es necesario que, *ab initio*, la administración fije claramente las reglas que regularán el concurso de méritos y que los aspirantes, antes de la inscripción, lean detenidamente la convocatoria para que determinen si aceptan o no las reglas a las que se someterán. Los concursos de méritos, como mecanismo de selección objetivo e imparcial, están sujetos al principio de legalidad, al principio de buena fe y al debido proceso, que orientan la actuación de la administración.

En resumen dijo el Consejo de Estado que las reglas de los concursos de méritos son ley para las partes y, por ende, ni la administración ni los aspirantes las pueden desconocer ni modificar. En palabras de la Corte Constitucional: *«la convocatoria se convierte en una expresión del principio de legalidad tanto para oferentes como para inscritos, de tal forma que incumplir las directrices allí estipuladas contraviene no solo los derechos de los aspirantes, sino aquel valor superior al cual está sujeto toda actuación pública. Dicho en otros términos, el acto administrativo que la contenga funge como norma del concurso de méritos, por lo cual todos los intervinientes en el proceso deben someterse aquel so pena de trasgredir el orden jurídico imperante»*³¹.

Ahora, conviene precisar que la convocatoria a un concurso de méritos es un acto normativo, un reglamento, en cuanto se trata de una manifestación de la voluntad de la autoridad, en ejercicio de la función administrativa, encaminada a producir efectos generales, esto es, a establecer las reglas y las fases que regirán el concurso de méritos y que, como se dijo, resultan obligatorias tanto para la administración como para el aspirante.

Lo anterior indica que la acción de tutela no puede ejercerse para cuestionar la convocatoria porque, según el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, este mecanismo de protección no procede contra actos administrativos de contenido general, impersonal y abstracto³². En ese caso, lo propio es que el interesado ejerza la acción de simple nulidad, en los términos del artículo 137³³ de la Ley 1437 de 2011, pues, como se sabe, ese medio de control procede con el fin de que se declare la nulidad de actos administrativos de carácter general.

³⁰ Constitución Política. Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

³¹ Sentencia T 780 de 2015.

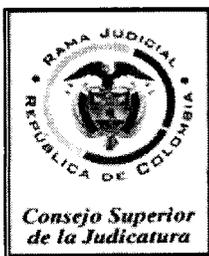
³² Artículo 6. -Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:
(...)

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto" (se resalta).

³³ "Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

(...).



4. CASO CONCRETO:

Descendiendo al caso bajo estudio el Despacho observa que el accionante **LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA**, instaura acción de tutela en contra de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP**, en procura de obtener el amparo a sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, por cuanto la ESAP le restringió la inscripción al concurso de personeros 2020-2024 a más de un municipio, sin existir sustento para ello.

Al respecto se vincularon al proceso el señor, **DANIEL FELIPE ATEHORTUA AGUDELO**, quien considera que está en desacuerdo con las pretensiones de la demanda, por cuanto el permitir inscribirse a varios municipios, genera caos y desorden, lo cual va en contra de los derechos fundamentales.

Por su parte los vinculados **HENRY OSWALD ROSERO PAREDES, DAIRO CASTELLANOS FORERO y ELKIN BAYONA HERNANDEZ**: señalan coadyuvar a las pretensiones del actor, en la medida en que la restricción que señaló la ESAP en el aplicativo de inscripción, va en contra de sus derechos fundamentales, y de las reglas que rigen la convocatoria.

La **ESAP** en su contestación considera que no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, por cuanto la convocatoria se ha desarrollado bajo los parámetros y reglas de la convocatoria, del convenio, y de la ley y por tanto los participantes deben someterse a ello, al inscribirse puede escoger el cargo, sin hacer interpretaciones diferentes a su favor para el efecto. La restricción de inscribirse a un solo cargo **no es inconstitucional ni ilegal**, pues la parte pertinente de la convocatoria está redactada en número singular y no en plural lo que no puede inferirse a prima facie que eso habilite al concursante a inscribirse en varios empleos, sino en uno que puede estar en el mismo ámbito territorial o diferente. Señala que no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Con el fin de resolver el interrogante planteado relativo a la posible vulneración de derechos fundamentales, el Despacho analizará: **i) el Concurso de personeros Municipales El Convenio con la ESAP y El Acto Administrativo que regula la convocatoria y iii) la Presunta vulneración de derechos fundamentales**

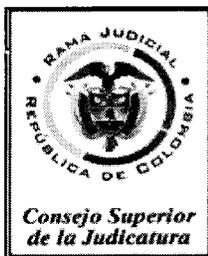
i) **El Concurso de Personeros Municipales.**

El Consejo de Estado³⁴, hizo un recuento de la normatividad que regula los Concursos de los Personeros Municipales, señalado lo siguiente:

La Constitución Política en su art. 313 **asigna a los concejos municipales la competencia para la elección de personeros municipales**, facultad que se ha desarrollado legal y reglamentariamente, así:

El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 estableció con respecto a la competencia constitucional de los concejos municipales, y con la expedición de la Ley 1551 de 2012, se ordenó que la elección de personeros debe estar precedida de un concurso público de méritos, así:

³⁴ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN QUINTA- Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE- Bogotá, D.C., primero (1º) de diciembre del dos mil dieciséis (2016)- Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00299-01



ARTÍCULO 170. ELECCIÓN. <Artículo modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:>

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

<Inciso 2. INEXEQUIBLE>

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

<Incisos 4o. y 5o. INEXEQUIBLES>

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.³⁵

La elección de personeros a través de concurso público de méritos, fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-105 de 2013, en la que expresó:

“En definitiva, la regla jurisprudencial que avala el concurso público de méritos como instancia previa a la elección de los funcionarios que no son de carrera, es perfectamente aplicable al caso que se examina en esta oportunidad.

/.../

Además, el concurso es coherente con los postulados de la democracia sustancial, pues las determinaciones en torno a la integración de las entidades estatales se estructuran alrededor de los derechos fundamentales a la igualdad, a la participación en la función pública y al debido proceso. La garantía de estos derechos no se deja librada al juego de las mayorías, sino que constituye el presupuesto fundamental, el referente y la finalidad de la actividad estatal.”³⁶

Conforme a lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los concursos previstos en la Ley 1551 de 2012 para la selección de personeros deben realizarse en atención a las siguientes condiciones:

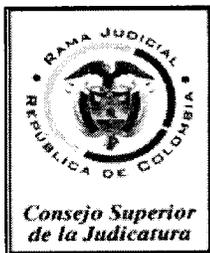
- (i) ser abiertos a cualquier persona que cumpla los requisitos para ocupar el cargo;
- (ii) las pruebas de selección deben orientarse a buscar el mejor perfil para el cargo;
- (iii) la valoración de la experiencia y preparación académica y profesional debe tener relación con las funciones que se van a desempeñar
- (iv) la fase de oposición debe responder a criterios objetivos;
- (v) el mérito debe tener un mayor peso en el concurso que los criterios subjetivos de selección;
- (vi) debe garantizarse su publicidad; y
- (vii) para la realización de los concursos pueden suscribirse convenios con entidades públicas especializadas que asesoren a los concejos municipales³⁷.

El artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 fue reglamentado mediante el Decreto 2485 de 2014, compilado en el Título 27 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015 que reglamentó el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 **en relación con los estándares mínimos del concurso público de méritos para la elección de personeros**; en dicho decreto se acogieron las directrices jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional, particularmente las señaladas en la referida Sentencia C-105 de 2013.

³⁵ Algunos apartes del citado artículo fueron declarados inexequibles en Sentencia C-105 de 2013.

³⁶ Sentencia C-105 de 2013

³⁷ Sentencia C-105 de 2013.



Posteriormente el artículo 2º del Acto Legislativo 2 de 2015 adicionó el artículo 126 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que:

“salvo los concursos regulados en la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección”.

El Decreto 1083 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, compilo las normas que consagro el decreto 2485 del 02 de Diciembre de 2014, así:

“ESTÁNDARES MINIMOS PARA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES

ARTÍCULO 2.2.27.1 Concurso público de méritos para la elección personeros. El personero municipal o distrital **será elegido** de la lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital. **Los concejos municipales o distritales efectuarán los trámites pertinentes para el concurso, que podrá efectuarse a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas o con entidades especializadas en procesos de selección de personal.** El concurso de méritos en todas sus etapas deberá ser adelantado atendiendo criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones. (Decreto 2485 de 2014, art. 1)

ARTÍCULO 2.2.27.2 Etapas del concurso público de méritos para la elección de personeros. El concurso público de méritos para la elección de personeros tendrá como mínimo las siguientes etapas:

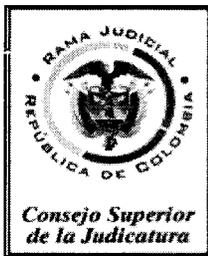
a) Convocatoria. La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, previa autorización de la Plenaria de la corporación. La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento del concurso, las etapas que deben surtirse y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.

La convocatoria deberá contener, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario; lugar de trabajo; lugar, fecha y hora de inscripciones; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso; fecha de publicación de los resultados del concurso; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso.

b) Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúna los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso.

c) Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo. El proceso público de méritos para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas: 1. Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60% respecto del total del concurso. 2. Prueba que evalúe las competencias laborales. 3. Valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria. 4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre un total de valoración del concurso. (Decreto 2485 de 2014, art. 2)

ARTÍCULO 2.2.27.3 Mecanismos de publicidad. La publicidad de las convocatorias deberá hacerse a través de los medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el concejo municipal o distrital y a lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo referente a la publicación de avisos, distribución de volantes, inserción en



otros medios, la publicación en la página web, por bando y a través de un medio masivo de comunicación de la entidad territorial.

Parágrafo. Con el fin de garantizar la libre concurrencia, la publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones. (Decreto 2485 de 2014, art. 3)

ARTÍCULO 2.2.27.4 Lista de elegibles. Con los resultados de las pruebas el concejo municipal o distrital elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles, con la cual se cubrirá la vacante del empleo de personero con la persona que ocupe el primer puesto de la lista. (Decreto 2485 de 2014, art. 4) **ARTÍCULO 2.2.27.5 Naturaleza del cargo.** El concurso público de méritos señalado en la ley para la designación del personero municipal o distrital no implica el cambio de la naturaleza jurídica del empleo. (Decreto 2485 de 2014, art. 5)

ARTÍCULO 2.2.27.6 Convenios interadministrativos. Para la realización del concurso de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría, podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública, para los siguientes propósitos:

1. La realización parcial de los concursos de personero, los cuales continuarán bajo su inmediata dirección, conducción y supervisión.

2. El diseño de pruebas para ser aplicadas simultáneamente en los distintos procesos de selección convocados por los municipios suscribientes.

En tales convenios, los concejos participantes unificarán los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional, centralizando su evaluación en una única instancia. (Decreto 2485 de 2014, art. 6)."

ii) **El Convenio con la ESAP y El Acto Administrativo que regula la convocatoria:**

Con respecto a la norma que rige la convocatoria de personeros municipales 2020-2024, se acredita en el expediente por parte de la ESAP que existe un modelo aplicado a los Municipios de 5 y 6 categoría, donde cada municipio a través de su concejo Municipal, reguló su convocatoria, con lo acreditado (fl. 64 DVD que contiene archivos adjuntos a la contestación remitida vía correo electrónico) podemos ver al respecto:

- a. **Existe una carta de intención** que suscribió cada concejo municipal para manifestarle a la ESAP su intención de suscribir convenio para el acompañamiento del concurso publico de méritos para la elección de personeros municipales periodo 2020-2024,
- b. **Propuesta técnica y económica de la ESAP**, que contiene en relación con el caso bajo estudio los siguiente:

Como Objetivo general, se propone Coadyuvar a los Concejos Municipales bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, objetividad, transparencia e imparcialidad, en la selección de aspirantes, al cargo de Personero Municipal con base en su capacidad e idoneidad para ocupar el cargo.

Como objetivos específicos del proyecto se encuentran:

- **Prestar el apoyo administrativo necesario para el cumplimiento a cabalidad del convenio.**

- **Elaborar cronograma de actividades para ejecutar el convenio.**

- **Diseñar y elaborar la convocatoria pública para el Concejo Municipal de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014, el Decreto 1083 de 2015, el Decreto 815 de 2018 y la guía del concurso elaborada por el DAFP, con el fin de garantizar el éxito de cada una de las fases del proceso de selección.**

- **Habilitar la plataforma tecnológica de la ESAP para el desarrollo del concurso público y abierto para la elección de Personero Municipal, desde el primer día de inscripciones y en cada una de las etapas del proceso que así lo requieran.**

- **Publicar en el sitio web de la ESAP habilitado para el concurso, la lista de admitidos y no admitidos en cada una de las etapas, listas definitivas de cada una de las pruebas, excepto**



en la etapa de entrevista la cual corresponde al Concejo Municipal, igualmente permitir por dicho sitio la recepción de reclamaciones y respuestas a las mismas.

- Revisar el cumplimiento de requisitos mínimos de los aspirantes inscritos.
- Elaborar, con base en las competencias identificadas, una prueba escrita de conocimientos y una de competencias laborales, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo, la misión, objetivos y marco jurídico de la Personería Municipal.
- Realizar la aplicación de las pruebas escritas de conocimientos y de competencias laborales en la capital del departamento de acuerdo con el cronograma.
- Calificar las pruebas de conocimientos y competencias laborales de acuerdo a los protocolos establecidos por la ESAP.
- Realizar la valoración de los antecedentes de los aspirantes, de conformidad con los criterios de valoración y calificación de estudios y experiencia prevista en la ley y la normatividad correspondiente.
- Resolver las reclamaciones que se presenten contra los resultados de la calificación de pruebas escritas y de análisis de antecedentes.
- Consolidar los resultados de las pruebas aplicadas de conocimientos, competencias y antecedentes.
- Enviar en términos oportunos al correo institucional del Concejo Municipal los listados con la sumatoria de los puntajes obtenidos por los concursantes hasta la etapa de análisis de antecedentes que comprende la valoración de los estudios y experiencia.
- Publicar los listados de la sumatoria del puntaje obtenidos por los aspirantes, y en el caso de existir modificaciones por orden judicial, estas también serán publicadas en el sitio web de la ESAP y enviadas al correo institucional del Concejo para lo de su competencia.

También se señaló lo que implica la asesoría de la ESAP:

- **Asesoría directa:** A través del desarrollo de las actividades propias del objeto convenido y el acompañamiento permanente en las etapas del mismo, brindando el apoyo técnico y especializado para la selección del personal más idóneo, capaz y con la mayor potencialidad para desempeñar los cargos a proveer.
- **Convocatoria:** Realizar el diseño de la convocatoria del concurso la cual contendrá los lineamientos bajo los cuales se regirán las etapas del Proceso. La suscripción de la Convocatoria es de competencia del Concejo Municipal.
- **Inscripciones:** Se pondrá a disposición de los aspirantes la plataforma del Concurso a través de la cual realizan todas las consultas, diligenciamientos y reclamaciones por parte de los aspirantes. A través de la plataforma se hace el cargue de documentos necesarios para demostrar la formación y experiencia de los aspirantes y les permite verificar en cualquier momento su estado dentro del concurso. **Los documentos que el aspirante quiera hacer valer durante el proceso de selección, deberá aportarlos en el momento y dentro del término previsto para la inscripción, no se tendrá en cuenta ningún documento suministrado extemporáneamente.** Una vez diligenciados y cargados los documentos, el aspirante recibirá un código de inscripción que lo identificará durante todo el proceso.

Al respecto, precisa lo siguiente:

- **La convocatoria será diseñada por la ESAP para su suscripción por parte del Concejo Municipal.**
- El cronograma, el cual hace parte integral de la convocatoria, también será diseñado por la ESAP, de acuerdo con los tiempos de desarrollo del proceso. Este cronograma podrá ser modificado por la ESAP, de acuerdo a circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual se procederá a su comunicación y publicación en términos oportunos a los aspirantes.
- Para el reclutamiento la ESAP prestará el apoyo al Concejo Municipal para la divulgación dentro del municipio, poniendo a su disposición la página WEB institucional. Sin embargo, el Concejo Municipal es la Entidad que debe garantizar la publicación y divulgación del proceso.
- La etapa de entrevista, así como sus resultados y atención a reclamaciones, estará a cargo del Concejo Municipal y no hará parte del convenio interadministrativo con la ESAP.



Se consignaron como **productos de la Propuesta:**

Fase 1: Apoyo precontractual

La ESAP prestará al Concejo Municipal apoyo para la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación para la realización del concurso de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal.

Fase 2: Apoyo en convocatoria

La ESAP apoya con el diseño y elaboración de la convocatoria pública de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 2485 de 2014, el Decreto 1083 de 2015 y la guía del concurso elaborada por el DAFP. Esta Convocatoria, la cual incluye el cronograma, deberá ser debidamente suscrita por el Concejo Municipal. **Además, también incluye el diseño, elaboración y aplicación de los protocolos de inscripción y cargue de documentos los aspirantes a través del sitio web destinado por la ESAP para el concurso.**

El Concejo Municipal no podrá modificar el modelo de convocatoria diseñado por la ESAP que debe suscribir y publicar en la página Web del Concejo y del Municipio. En caso que se cambie, modifique, adicione o altere, será causal de terminación del Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito previamente.

Fase 3: Inscripción y revisión de requisitos mínimos

Una vez publicada y divulgada la convocatoria, y según los términos que en ella se establezcan, el formulario de inscripción junto con los documentos que acrediten los requisitos exigidos serán recepcionados a través de la plataforma de la ESAP, en condiciones de seguridad y confidencialidad.

La ESAP revisará los documentos siguiendo los parámetros y requisitos establecidos en las bases de concurso, llevando un registro sistematizado de dicha información. Esto con el propósito de determinar cuáles son los aspirantes que cumplen con los requisitos mínimos para el cargo de Personero Municipal, artículo 96 de la CN, artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y Decreto 2485 de 2014.

Fase 4: Diseño y elaboración de las pruebas

Fase 5: Aplicación de las pruebas escritas

Fase 6: Calificación de las pruebas escritas

Fase 7: Calificación Antecedentes

Fase 8. Lista de sumatorias de puntaje

Fase 9. Reclamaciones

Fase 10. Evaluación y cierre del proyecto..."

c. Luego se suscribió el convenio respectivo con cada municipio:

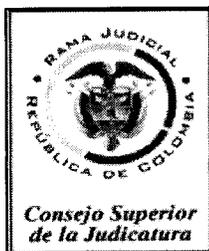
Se acreditó un modelo de convenio que fue aplicado a todos los Concejos Municipales "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACION ENTRE EL CONCEJO MUNICIPAL DE xxxx Y LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP CON EL OBJETO DE ESTABELCER LOS TERMINOS Y CONDICIONES DEL ACOMPAÑAMIENTO PARA LA REALIZACION DEL CONCURSO PUBLICO DE MERITOS PARA LA ELECCION DE PERSONERO MUNICIPAL DE xxxx (DEPARTAMENTO DE BOYACA), PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2020-2024.." Donde se pactaron en la cláusula segunda las Obligaciones de las partes, se advierten entre otras como obligaciones de las partes las siguientes:

CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A. POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL:

1. Proveer a la ESAP la información requerida y brindar el apoyo logístico para el adecuado cumplimiento de su labor; 2. Acreditar a la ESAP como ejecutora de actividades a cargo del CONCEJO MUNICIPAL. 3. Suscribir la convocatoria pública y efectuar la publicación de acuerdo al cronograma en su página WEB o la del municipio o en los medios de difusión con que cuente la Corporación. 4. Tomar los resultados de las pruebas remitidos por la ESAP sin que pueda modificarlos y/o desconocerlos al momento de consolidar los resultados finales del concurso de méritos. 5. Efectuar las publicaciones y comunicaciones que se indican en la convocatoria pública en los términos oportunos.

✓

.....



mismo. **B. POR PARTE DE LA ESAP:** La ESAP, contrae las siguientes obligaciones. 1. Desarrollar el objeto del Convenio interadministrativo en las condiciones de su propuesta, la cual hace parte integral del presente Convenio. 2. Asesorar al Concejo Municipal en el diseño de la convocatoria pública en cuanto al contenido, publicación y la divulgación de la misma, con el fin de garantizar el éxito del proceso. 3. Asesorar en la elaboración de la convocatoria de acuerdo con los parámetros y lineamientos previstos en el Decreto 1083 de 2015 "Guía para el concurso público y abierto de méritos para elección de personeros municipales" elaborada por el DAFP. 4. Diseñar y elaborar los protocolos de inscripción para los aspirantes. 5. Poner a disposición de los aspirantes a través de la página web de la ESAP www.esap.edu.co, link concursos y procesos de selección, Departamento y Municipio correspondiente, la Plataforma para la inscripción por medio del diligenciamiento del formulario y cargue de documentos en el aplicativo para el concurso. 6. Diseñar y elaborar las pruebas escritas de conocimientos y competencias. 7. Revisar los requisitos mínimos requeridos para el cargo presentados por los

entregado. **C. PARA AMBAS PARTES:** 1. Designar las personas responsables para la supervisión y coordinación del presente CONVENIO. 2. Celebrar las reuniones necesarias para realizar un seguimiento a las actividades cuyo carácter amerite la evaluación conjunta. 3. Informar las situaciones que puedan afectar la correcta ejecución del presente convenio. **PARAGRAFO.** Las condiciones establecidas por la ESAP en la propuesta, la convocatoria pública incluyendo el cronograma del concurso de méritos, solo podrá ser modificada por LA ESAP de forma motivada, y en todo caso éstas se comunicarán al Concejo Municipal y a los aspirantes con la debida antelación **CLAUSULA**

Por su parte los concejos municipales que suscribieron convenio, emitieron a su vez bajo la asesoría de la ESAP, el respectivo acto administrativo de carácter Municipal, que rige la convocatoria en cada municipio. Al revisar los modelos de Actos administrativos que cada Municipio de categorías 5 y 6, debió expedir, se logra evidenciar que solo existen diferencias en cuanto a que la convocatoria sea para municipio de 5ª o 6ª categoría, los requisitos que exige la ley en cada caso, el salario respectivo, la ciudad de presentación de las pruebas, ahora en relación a lo demás es el mismo modelo para todos, reglas dentro de los cuales se destacan:

“..ARTÍCULO 4°. DISPOSICIONES GENERALES DE LA CONVOCATORIA:

1. En atención a que el concurso público y abierto de méritos lo adelantará la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, en calidad de operador del proceso, será utilizada la página web institucional ingresando por el link: <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>, es decir, las etapas de inscripción, publicación de información, registro de documentos, dudas e inquietudes, reclamaciones, respuestas a las reclamaciones, publicación de resultados, y demás asuntos propios del proceso de selección, sólo se podrá acceder a través de dicho enlace.

2. Con la inscripción, el aspirante acepta todas las condiciones contenidas en esta convocatoria y en los respectivos reglamentos relacionados con el proceso de selección.

3. El aspirante deberá realizar la inscripción y registrar la documentación a través de la plataforma de acuerdo con esta convocatoria.



4.El aspirante para la aplicación de las pruebas escritas de competencias laborales (Pruebas de conocimientos y comportamentales), deberá presentarse de manera personal en la ciudad de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca, previa citación hecha por el operador del concurso, de acuerdo con el cronograma.

5.Con la inscripción a ésta convocatoria, el aspirante acepta que el medio de información y de divulgación oficial durante el proceso de selección es la plataforma de la ESAP, cuyo ingreso se realiza por el link <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/> y que a través de esta se comunicará a los aspirantes toda la información relacionada con el concurso público de méritos.

6.El aspirante en la etapa de inscripción, debe suministrar a través de la plataforma, un correo electrónico y es su responsabilidad que este bien escrito y que funcione correctamente, dado que será el único medio de comunicación y notificación durante todo el proceso de selección.

7.La prueba escrita de la convocatoria para proveer el empleo de Personero de este municipio, se aplicará para todos los aspirantes, el mismo día, en una única sesión y no se podrán programar nuevas sesiones por ningún motivo.

8. El aspirante deberá manifestar bajo la gravedad del juramento no estar incurso en ninguna causal de inhabilidad e incompatibilidad para acceder al cargo, manifestación que deberá diligenciar y cargar con su inscripción, en el formato diseñado para ello publicado simultáneamente con la convocatoria. En el evento de no aportar y/o registrar esta manifestación su estado arrojará el de **NO ADMITIDO**. (El formato diseñado por la ESAP NO podrá ser modificado por el aspirante. Se debe diligenciar, firmar y adjuntar en formato PDF).

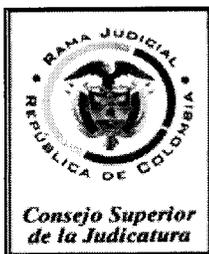
DE LA INSCRIPCIÓN

ARTÍCULO 6°. DIVULGACIÓN. La convocatoria se divulgará por diferentes medios, entre ellos la cartelera del Concejo, páginas electrónicas del Concejo Municipal y de la Alcaldía Municipal, aviso en un medio de amplia circulación, además, la ESAP acompañará dicho proceso.

ARTÍCULO 7°. MODIFICACIÓN DE LA CONVOCATORIA. La convocatoria es norma regulatoria de todo el concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes. El Concejo podrá autorizar la modificación de la convocatoria a la ESAP, hasta antes del inicio de las inscripciones, siempre y cuando la modificación sea comunicada y publicada con oportunidad. En relación con el cronograma, las modificaciones podrán realizarse después, por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, o por mutuo acuerdo entre el concejo municipal y la ESAP, a través de un acto administrativo que contenga los ajustes realizados. La ESAP publicará oportunamente en su plataforma dicha información.

ARTÍCULO 8°. DISPOSICIONES PARA LA INSCRIPCIÓN DE LOS ASPIRANTES. Las disposiciones para la inscripción de los aspirantes son las siguientes:

1. El aspirante debe verificar que cumple con las condiciones y requisitos exigidos para el cargo.
2. El aspirante no debe inscribirse si no cumple con los requisitos del cargo o si se encuentra incurso en alguna de las causales de incompatibilidad e inhabilidad dispuestas en las normas vigentes.
3. A efectos de facilitar y orientar la inscripción, la ESAP publicará en el link: <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>, el instructivo por medio del cual, los aspirantes podrán conocer el procedimiento, para llevarlo a cabo de forma satisfactoria.
4. El aspirante podrá realizar la inscripción y registrar la documentación a través de la plataforma de acuerdo con la presente convocatoria.
5. Las pruebas escritas de competencias laborales, deberán ser presentadas por parte del aspirante de manera personal en la ciudad capital del departamento al cual pertenece el municipio, de acuerdo con la convocatoria y cronograma establecido en la misma.
6. Los documentos que el aspirante quiera hacer valer durante el proceso de selección, deberán ser aportados en el momento de la inscripción (con las especificaciones y requisitos previstos en la convocatoria y de la forma prevista en el instructivo), no se tendrá en cuenta ningún documento aportado extemporáneamente o remitido por otro medio diferente a la plataforma. Es responsabilidad del aspirante que los documentos queden debidamente cargados y puedan ser visualizados.
7. En el momento de la inscripción, el aspirante deberá aportar la declaración, bajo la gravedad del juramento, de no encontrarse incurso en las causales de inhabilidad e incompatibilidad consagrada en la Ley, de no hacerlo la plataforma lo reportará como NO



ADMITIDO. Lo consignado en esta declaración será responsabilidad única y exclusiva del aspirante. (Se debe utilizar el formato previsto para este requisito el cual será publicado simultáneamente con la convocatoria). La estructura del formato no podrá modificarse, una vez diligenciado con nombre, apellidos y firma, se debe cargar en la plataforma en formato PDF.

8. **La inscripción al proceso de selección se hará únicamente en la plataforma de la ESAP, en las fechas establecidas entre las 00:00 horas del primer día y las 23:55 horas del último día. Al registrarse será enviado, al correo electrónico suministrado por el participante, el usuario y contraseña que se utilizará durante el desarrollo del concurso.**
9. No se aceptan correos institucionales; como por ejemplo “.gov” “.org”; “.net”, para garantizar la entrega de las comunicaciones electrónicas y realizar las notificaciones del caso.
10. Las certificaciones deberán adjuntarse en las casillas correspondientes, de acuerdo a lo establecido en el instructivo, de no hacerse en debida forma, la plataforma no las tomará en cuenta y no aportaran puntaje o valor alguno.
11. Con el objetivo de completar la inscripción, además del registro de los documentos de estudios y experiencia, de la certificación de no estar incurso (a) en inhabilidades y/o incompatibilidades, de los datos personales y demás documentos exigidos en la convocatoria, con los que participará, solo estará **INSCRITO** cuando termine su proceso, pulsando la opción “**FINALIZAR PROCESO DE INSCRIPCIÓN**”.
12. **Luego de realizada la inscripción, de acuerdo con los pasos del instructivo, los datos allí consignados son inmodificables.**
13. El aspirante ya inscrito, puede ingresar a la plataforma de la ESAP, a través del link <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>, digitar su usuario y contraseña para estar enterado de los cambios, modificaciones, citaciones y demás comunicaciones que se publiquen; pues es responsabilidad exclusiva del aspirante notificarse e informarse de las situaciones que allí se reporten.
14. Estar inscrito en la convocatoria **NO** significa que haya superado el proceso de selección. Los resultados obtenidos por el aspirante en las pruebas, será el único medio para determinar el mérito en el proceso de selección y sus consecuentes efectos.
15. Las **reclamaciones** en las diferentes etapas de la convocatoria según los tiempos establecidos en el cronograma, sólo se recibirán y responderán a través de la plataforma de la ESAP, link <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>. Las **reclamaciones** que ingresen por otros medios diferentes, no se atenderán como tales.
16. Durante todo el proceso, la ESAP como operador del concurso, dispondrá de la línea telefónica 2202790 ext. 4415 - 4418 en la ciudad de Bogotá, para resolver inquietudes técnicas o jurídicas y aportar información relativa al concurso.
17. En relación a la prueba de entrevista, su citación, comunicación de resultados y reclamaciones, el medio de información y de divulgación oficial será la página web del concejo municipal y/o del municipio, acorde con lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015 y jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional.
18. Será responsabilidad exclusiva del aspirante reportar oportunamente cualquier cambio o modificación de los datos de contacto a través de la opción **Dudas e Inquietudes**, lo anterior se tendrá en cuenta para efectos de notificaciones y comunicaciones del proceso de selección en lo que le corresponde a la ESAP.

ARTÍCULO 9°. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN. El aspirante debe realizar los siguientes pasos para inscribirse en el concurso de méritos para la selección del Personero Municipal de este Municipio y debe cerciorarse de cumplirlos a cabalidad:

1. **Ingresar a la página web de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP** <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>
2. **Leer con atención el instructivo para inscripciones y la convocatoria para establecer, si cumple o no con los requisitos exigidos.**
3. Que para las fechas contempladas en la presente convocatoria, el aspirante tenga disponibilidad; toda vez que las pruebas escritas y la entrevista requieren de la presentación personal del participante, en el lugar y fecha señalados en la citación hecha por el operador.
4. **Diligenciar cuidadosamente los datos en cada paso del proceso de la plataforma, cerciorarse de la exactitud de toda la información consignada, puesto que será inmodificable por parte del aspirante una vez aceptada; debe asegurarse de dar click en “FINALIZAR PROCESO INSCRIPCIÓN” y obtener su número de inscripción, de lo contrario se entenderá como NO INSCRITO.**
5. Toda la documentación que soporta la hoja de vida del aspirante y el formato diligenciado de no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades, deberán ser escaneados y cargados



en formato PDF a la plataforma, dentro de las fechas establecidas en el cronograma para la inscripción. Realizada y culminada la inscripción, no será posible adicionar ni modificar documentos.

Teniendo en cuenta las normas que rigen los concursos para personeros municipales, se logra evidenciar que la ESAP conforme a las competencias que le señala la ley fue la encargada de brindar asesoría y acompañamiento a los Concejos Municipales, durante el proceso de selección, pero la competencia en la fijación de las reglas que rigen la convocatoria en cada Municipio es exclusiva de cada Concejo Municipal, quienes para los efectos emitieron el Acto Administrativo Municipal respectivo.

ii) ***De los derechos presuntamente vulnerados:***

Es importante destacar que, conforme a las reglas del concurso en cada Municipio existe una convocatoria para elegir el personero municipal del periodo 2020-2024, pues cada Concejo Municipal, suscribió un Convenio con la ESAP, con los objetivos ya señalados de acompañamiento y asesoría, y concretamente frente al reclutamiento de los aspirantes la ESAP debió poner a disposición de los aspirantes a través de la página web de la ESAP www.esap.edu.co link concursos y procesos de selección, Departamento y Municipio correspondiente, la plataforma para la inscripción por medio del diligenciamiento del formulario y cargue de documentos en el aplicativo del concurso. Así mismo se advierte que cada Concejo Municipal expidió las reglas del concurso a través del Acuerdo Municipal respectivo.

Efectuando una revisión exhaustiva de toda las reglas en mención, se evidencia que desde lo señalado en el decreto 1083 de 2015, ***ARTÍCULO 2.2.27.6 se previó que para la realización del concurso de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría, podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes dentro de la propia Administración Pública***, quiere decir lo anterior, que para la realización del concurso los concejos municipales de un mismo departamento y categoría, pueden celebrar convenios con la ESAP, para que se le brinde la asesoría y acompañamiento y se efectúe la etapa de reclutamiento, como en efecto sucedió.

Ahora bien, al revisar las reglas que rigen la convocatoria y que se reitera cada concejo municipal las estableció, no se evidencia que se insertara alguna precisión frente a la cantidad de municipios a los cuales se podía inscribir el aspirante, es decir, no se previó ninguna limitación frente al número de municipios a los que pueden presentarse.

Se resalta que en las reglas para la inscripción, en diferentes apartes existe claridad para el aspirante que su inscripción es a través de la página web dispuesta por la ESAP <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>, que deben reunir los requisitos para el cargo, y además que deben ***leer el instructivo de inscripción***. Sobre el particular la ESAP remitió copia del instructivo, donde no se señaló a los aspirantes la limitación bajo estudio, esto es, que solo podían inscribirse a la convocatoria de un solo municipio.

Quiere decir lo anterior, que esa limitación solo la conocen los aspirantes cuando empiezan a diligenciar su inscripción, primero se filtra por departamento, luego el municipio al cual desea presentarse, así ***que una vez se señala a cual municipio, al postular a la convocatoria se deben aceptar las condiciones***



donde se señala “*Recuerde que solo puede postularse una vez por lo tanto debe estar seguro que es la convocatoria a la que desea aplicar*” (folio 10 pantallazo anexo por el actor), si no se aceptan estas condiciones no se puede continuar el proceso de inscripción

CONCURSO DE MÉRITOS PARA PERSONEROS 2020-2024

Fecha de inicio: Martes 20 de Agosto 2019

Plataforma destinada para la publicación de las convocatorias y realización del concurso de méritos para selección de Personeros periodo 2020-2024.

ETAPA INSCRIPCIÓN DE ASPIRANTES

Documentos convocatoria:

CRONOGRAMA CONCURSO PERSONEROS 2020-2024.pdf
FORMATO DE NO INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.docx
AUTORIZACION TRATAMIENTO PROTECCION DE DATOS PERSONALES.docx
GUIA USO DE APLICATIVO PERSONEROS 2020-2024.pdf

Estado de la convocatoria: inscripciones - Cargue Documentos

☑ Municipio

TIBANÁ

Archivos asociados:

CONVOCATORIA TIBANA-BOYACA.pdf

☑ Postular a la Convocatoria

Si está de acuerdo en participar en la convocatoria que ha seleccionado **debe marcar los siguientes campos** indicando que realmente está de acuerdo.

Recuerde que **solo puede postularse una vez**, por lo tanto debe estar seguro que es la convocatoria a la que desea aplicar.

- Acepto postularme a esta convocatoria.
- He leído y acepto los Términos y Condiciones de la Convocatoria

Iniciar Proceso de inscripción

Entonces, está acreditado hasta el momento que existe la restricción a postularse solo una vez a una convocatoria, lo cual no solo es mencionado por el actor, sino también por todos los vinculados, además se logra advertir que dicha restricción no fue puesta en conocimiento de los aspirantes, pues ninguna de las reglas del concurso la contiene, la previo, o la dio a conocer al público en general.

De otra parte, conforme a las obligaciones de las partes en el convenio interadministrativo, y a la contestación de la demanda por parte de la entidad accionada, no se evidencia modificación alguna a la convocatoria relacionada con el tema de estudio, las únicas modificaciones efectuadas hasta el momento de proferir esta sentencia hacen relación al cronograma. Tampoco la ESAP manifestó que le haya informado a los concejos Municipales sobre esta restricción, ello en virtud del convenio suscrito. Lo que quiere decir que la ESAP no tenía competencia para modificar y/o adicionar las reglas que rigen



el concurso en relación a la limitación de la inscripción de los participantes a una sola convocatoria, por tanto excedió las facultades que le asignó el decreto 1083/2015, los convenios suscritos con los concejos municipales y los actos administrativos que rigen las convocatorias en cada municipio, pues se atribuyó competencias que solo están en cabeza de los concejos municipales, y modificó de manera unilateral, sin autorización alguna, y sin motivación la manifestación de la voluntad de la administración para los concursos de personeros del periodo 2020-2024, tal y como fue señalado por el **JUZGADO 21 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTA** en la sentencia que profirió en fecha 26 de septiembre de 2019 sobre el mismo asunto.

Cabe mencionar que no es de recibo para el Despacho las consideraciones que expuso la ESAP en la contestación de esta demanda, respecto a que los actores interpretan de manera errada la disposición contenida en el artículo 2.2.27.6 pues indica que los convenios interadministrativos se hacen con varios propósitos, uno de ellos para que el diseño de las pruebas se haga de manera simultánea, es decir el mismo día, pero no significa ello que puedan simultáneamente hacer la misma prueba para diferentes cargos lo que puede ver afectada la igualdad entre los participantes. Al respecto debe señalarse que no solo para los participantes sino para el despacho, conforme a las reglas de la convocatoria, desde el inicio se tenía conocimiento que se realizarían las pruebas el mismo día, como se vió: “ **7. La prueba escrita de la convocatoria para proveer el empleo de Personero de este municipio, se aplicará para todos los aspirantes, el mismo día, en una única sesión y no se podrán programar nuevas sesiones por ningún motivo...**” y además que la suscripción de convenios permite que se puedan agrupar por departamentos y categorías, pero en lo que no hay lugar a interpretaciones es en que se pueda restringir la inscripción a otros municipios, pues las convocatorias son independientes en cada uno de ellos, y esa restricción limita el **derecho al acceso a cargos públicos** contenido en el numeral 7 del art 40 de la Constitución política.

ARTICULO 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

.....
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Sobre el particular la Corte Constitucional³⁸⁸, considero en relación a este derecho lo siguiente:

“..El acceso a cargos públicos por parte de los ciudadanos, sean estos cargos políticos o de otra naturaleza, es uno de los elementos determinantes de un estado que se constituye sobre el principio de la soberanía popular, Acceso que deberá estar libre de limitaciones que no sean conducentes y necesarias para el objetivo que se propone con la provisión de dichas posiciones y que en todo caso, deberá respetar el principio de igualdad, de manera que las limitaciones impuestas tengan como base el mérito, y las calidades de quienes desempeñaran los cargos dentro de la administración, especialmente en la provisión de los cargos de carrera, aunque también para aquellos de libre nombramiento y remoción y de periodo fijo...”

Entonces las limitaciones que ha aceptado la jurisprudencia, como justificadas en el ámbito del derecho al acceso a cargos públicos, deben ser razonadas, respetar otros principios como el de igualdad, el debido proceso, la transparencia etc...

Avanzando en nuestro razonamiento la limitación que realizó la ESAP al momento de la inscripción, impide el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, en la medida en que no permite que los interesados se presenten a los Municipios de su interés, al contrario, se convierte en un obstáculo pues

³⁸⁸ SU 398 de 2010



se restringen las opciones para acceder a cargos públicos, sobre todo cuando estamos hablando de convocatorias independientes en cada Municipio.

Debe destacarse que la tutela constitucional de este derecho no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de mecanismos procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal³⁹.

Por tanto, en el presente caso, a más de lo anterior, se vulneró el derecho al debido proceso, pues a pesar de existir unas reglas que rigen el concurso de personeros 2020-2024, de manera sorpresiva la ESAP, aparece con una regla nueva consistente en que solo se pueden inscribir a un Municipio.

En relación al derecho a la igualdad, no se aviene su vulneración pues con la limitación se da un trato igual a todos los concursantes, adicionalmente si lo comparamos con el concurso anterior, como lo señalaron los participantes, no podemos efectuar la comparación ya que cada concurso es independiente se rige por sus propias normas.

Así los argumentos relativos que escoger más de una convocatoria implican caos y desorden, no justifican la vulneración de derechos fundamentales y además del principio de legalidad, como sucedió en este caso.

Finalmente, tampoco es de recibo para el despacho que se pueda acoger la sentencia del Consejo de Estado que fue anexa con la contestación por parte de la ESAP⁴⁰, pues como lo dijo el juzgado 21 administrativo Oral de Bogotá, la situación fáctica en uno u otro caso es diferente, las facultades que en su momento tuvo la CNSC en relación con las que hoy tiene la ESAP frente a este concurso, no habilitan la competencia de la entidad encargada de efectuar el concurso para que pueda efectuar este tipo de modificaciones, las reglas del concurso no lo prevén. A contrario sensu en la sentencia invocada las reglas del concurso establecieron la presentación a una sola convocatoria de manera expresa.

En suma, este Despacho concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a cargos públicos, a favor del accionante señor **LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA, identificado con C.C.Nº 1.049.610.971, y de las personas vinculadas**, señalando como agente vulnerador a la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP**, y en consecuencia para proteger los derechos, se Ordenara, que el Director de la Entidad , o a quien haga sus veces para estos efectos, se proceda en el término máximo de **cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, a permitir a los participantes inscritos la posibilidad de manifestar su voluntad de inscribirse a otros Municipios en el concurso de personeros 2020-2024**, habilitando para el efecto la plataforma de inscripción por el termino **mínimo de 24 horas**, garantizándoles que no se presentaran bloqueos o fallas técnicas para este proceso de inscripción y además deberá informar la fecha exacta en que será habilitará la página. Si es del caso y amerita deberá modificar el cronograma del concurso. También se ordenará la publicación de esta sentencia en la página web de la entidad.

³⁹ Sentencia de la Corte Constitucional T-280 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁴⁰ De fecha cuatro (04) de mayo de dos mil diecisiete (2017). **No. de Referencia:** 110010325000201401292 00



VI. DECISION:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a cargos públicos, a favor del accionante señor LELIAN STAEL BRICEÑO AMEZQUITA, identificado con C.C. Nº 1.049.610.971, y de las personas vinculadas, señalando como agente vulnerador a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP, de conformidad a lo señalado en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En consecuencia para proteger los derechos, se Ordena, que el Director de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP, o a quien haga sus veces para estos efectos, se proceda en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, a permitir a los participantes inscritos la posibilidad de manifestar su voluntad de inscribirse a otros Municipios en el concurso de personeros 2020-2024, habilitando para el efecto la plataforma de inscripción <http://concurso2.esap.edu.co/personeros2019/>, por el termino mínimo de 24 horas, garantizándoles que no se presentaran bloqueos o fallas técnicas para este proceso de inscripción, informando la fecha exacta en que será habilitará la página, si es del caso y amerita deberá modificar el cronograma del concurso.

Se advierte que el cumplimiento de esta sentencia⁴¹, no se interrumpe o suspende por la interposición de recursos. Que en el evento de que se incumpla lo ordenado, el juzgado dispondrá de lo necesario para su cumplimiento y adelantará el respectivo trámite de desacato, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias correspondientes. Por ello se ordena que una vez cumplida la orden de tutela, se deberá allegar de manera inmediata al despacho la copia de los documentos que acrediten el cumplimiento de la misma.

TERCERO: Tener como vinculados a los señores DANIEL FELIPE ATEHORTUA AGUDELO, HENRY OSWALD ROSERO PAREDES, DAIRO CASTELLANOS FORERO y ELKIN BAYONA HERNANDEZ.

CUARTO: ORDENAR al Director de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA ESAP, o a quien haga sus veces para estos efectos, se proceda en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a publicar la presente

⁴¹ C 122- 2018, recordó la Corte que la tutela debe cumplirse de manera inmediata, pues al surtirse el recurso de apelación o impugnación, ello no suspende su cumplimiento: "el término de 20 días previsto por el aparato normativo acusado para resolver la impugnación no menoscaba la protección inmediata de los derechos fundamentales. La Corte advierte que el término previsto por la disposición acusada no afecta en modo alguno la celeridad del amparo ni la protección inmediata de los derechos fundamentales. Esto es así, por cuanto (i) la decisión de primera instancia, que se profiere "dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud", es de inmediato cumplimiento y (ii) la impugnación, de presentarse y tramitarse, se concede en el efecto devolutivo."



sentencia en la página web de la entidad, dispuesta para el desarrollo del concurso de personeros 2020-2024.

QUINTO: NOTIFIQUESE, la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: Esta decisión puede ser impugnada por vía de apelación que de interponerse legítima y oportunamente se surtirá ante el Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá.

SEPTIMO: En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, **REMÍTASE** ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE por el medio más expedito,

JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI
Juez