



OFICINA DE SELECCIÓN Y CARRERA

RESOLUCIÓN No. 436 (01 de abril de 2008)

Por medio de la cual se **REVOCA** la calificación obtenida en el análisis de antecedentes, el acto administrativo mediante el cual se resolvió una reclamación contra la prueba de análisis de antecedentes y en su lugar se le asigna al concursante nueva puntuación.

ANTECEDENTES

En el actual proceso de selección de personal por méritos que se adelanta en la PGN., convocatorias 2006-2007 denominado “Fortalecimiento del Talento Humano”, por error en la interpretación y aplicación de las normas que definen los parámetros de puntuación de la prueba de análisis de antecedentes, no se calificó con estricta sujeción a las disposiciones, razón que no se debe mantener y, por ende, amerita hacer los ajustes legales pertinentes.

CONSIDERACIONES DE LA OFICINA DE SELECCIÓN Y CARRERA

1. Consideraciones previas

1.1. De la carrera administrativa en la Constitución Política

El artículo 125 de la Carta Política estableció que los empleos del Estado son de carrera, entendido este como factor determinante en la designación y de la promoción de los servidores públicos, con las excepciones que la Constitución y la ley contemplan, regla general obligatoria, cuya inobservancia implica la vulneración de las normas constitucionales y violación de derechos fundamentales. Tales disposiciones evitan nombramientos de manera caprichosa o arbitraria; garantizando el mérito para el acceso a cargos públicos o ascensos, e igualmente, facultando para excluir motivadamente y con apoyo en argumentos específicos y expresos, a quienes no ofrezcan garantías de idoneidad para ejercer la función a la que aspira.

1.2. De la carrera administrativa especial de la Procuraduría General de la Nación

El artículo 279 de la Carta Política estableció el régimen especial de carrera para la Procuraduría General de la Nación¹, como sistema técnico de administración de personal, así el proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo a la Procuraduría General y el ascenso de los empleados con base en el mérito, mediante procedimientos que permitan la selección objetiva y la participación en igualdad de condiciones de quienes demuestren cumplir los requisitos para desempeñar los empleos².

El procedimiento administrativo complejo a que da lugar el concurso, comprende una serie de etapas: (convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas o instrumentos de selección, entre otras), conformadas por actos jurídicos y materiales que tienden a una finalidad, como es la conformación de una lista de elegibles, elaborada en

¹ Desarrollado en el Decreto 262 de 2000 a partir del artículo 183 ss.

² Art. 191 del Decreto 262 de 2000



estricta sujeción a la normatividad que rige la materia y será de obligatorio cumplimiento, pues se elaborará en “riguroso orden de mérito” (art. 216 inc. 2° Dcto. 262 de 2000). A partir de dicha lista, se producirán los nombramientos de los cargos en concurso, es decir, la provisión de los empleos objeto de convocatoria y los demás vacantes, será efectuada en estricto orden descendente y su designación será en período de prueba (art. 218 ib.).

1.2. De la prueba de análisis de antecedentes. Concepto, naturaleza, fines y normas que lo rigen

El análisis de antecedentes es una prueba cuyo objeto consiste en asignar valores adicionales al requisito mínimo señalado en la convocatoria, para que los concursantes más calificados en consideración a mayores estudios (educación formal y no formal) y experiencia acumulada, obtengan los mejores puntajes en el proceso de selección por méritos, toda vez que el proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo y el ascenso de los empleados, fundamentado en el mérito, todo ello en igualdad de condiciones.

De conformidad con el inciso 3° del art. 203 del Decreto 262 de 2000, la prueba antecedentes tiene el carácter clasificatorio, obligatorio y se debe aplicar con criterios de objetividad e imparcialidad, para tal fin, el Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en los artículos 7° numeral 45 y 205 ib., expidió la Resolución 081 del 27 de marzo de 2007, debidamente publicada en la página Web de la Entidad, para derogar la Res. 0456 del 25 de noviembre de 2003 y, en su lugar, adoptó los instrumentos y parámetros de puntuación de los factores valorados en el análisis de antecedentes, disposición que se ha aplicado en el actual concurso de méritos.

El art. 1° de la Resolución 081 dispone que la prueba de análisis de antecedentes tendrá un valor máximo de 100 puntos, los que se dividen en dos partes: por haber acreditado los requisitos mínimos (estudio y experiencia), se asignarán 50 puntos y los restantes, corresponden a lo que certifique el concursante adicionalmente por concepto de (i) experiencia: específica y relacionada, de acuerdo con lo definido por el art. 6° del Decreto 263 de 2000; (ii) estudios: corresponde a educación formal y (iii) cursos relacionados: educación no formal o educación para el trabajo. Los factores a valorar variarán de acuerdo a los niveles que corresponde el empleo a proveer.

En el estado que se encuentra el proceso de selección “Fortalecimiento del Talento Humano”, esto es, finalizando la etapa de análisis de antecedentes³; la Comisión de Carrera, en ejercicio de sus funciones⁴, procedió a resolver, en unos casos, las consultas presentadas por la Oficina de Selección y Carrera en relación con la interpretación y aplicación de las normas propias de carrera, en particular, las referidas a los parámetros de puntuación y, en otros, a revisar en forma selectiva las hojas de vida de algunos concursantes y su correspondiente calificación de antecedentes, encontrando ciertos errores, como el que nos ocupa.

Frente a la situación descrita y por recomendación de la Comisión, se hace necesario proceder a revocar el puntaje asignado en el análisis de antecedentes y el acto

³ Art. 203 inciso 3° ib.

⁴ Art. 240 ib. Son funciones de la Comisión de Carrera: 1...“2.Vigilar el cumplimiento de las normas de carrera de la Procuraduría” y 14 “Absolver las consultas que se le formulen en relación con la interpretación de normas reguladoras de la carrera de la Procuraduría”.



administrativo mediante el cual se resolvió la reclamación presentada contra la calificación de la mencionada prueba y, por tanto, dejar sin efectos dichos resultados y, a su turno, proceder a revisar nuevamente la hoja de vida, para elaborar una nueva calificación, ajustada al ordenamiento jurídico.

2. De la revocatoria directa

Podemos entender que la revocatoria directa es una institución jurídica que consiste en la atribución que concede la ley al funcionario que expidió el acto o a su superior inmediato, para que de oficio ó a petición de parte, revoque los actos administrativos, en cualquiera de los siguientes casos: **1.-** Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. **2.-** Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. **3.-** Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona, entre otros, de conformidad con lo previsto en el art. 69 del C.C.A.”

El artículo 1° de la Ley 809 de 2003 dispuso que la revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los Tribunales Contencioso Administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En este orden de ideas, tenemos que frente al asunto bajo estudio nos hallamos en flagrante violación de la Constitución y la ley, razón que nos motiva a corregir las actuaciones y que, inexorablemente, nos conduce a ordenar la revocación de tales actos, en aras de obedecer y acatar el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 4° de la Carta Política. Para ello, es necesario analizar las disposiciones transgredidas.

2.1. De la violación manifiesta de preceptos constitucionales y legales, en los casos bajo estudio.

Para este Despacho no existe el menor asomo de duda respecto a la infracción de los siguientes preceptos de orden constitucional y legal.

2.1.1. Del artículo 125 de la Constitución Política

Dispone la norma que “*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*** (subrayas y negrillas de la Oficina).

En consideración a la naturaleza jurídica de la PGN., órgano de control (art. 118 de la C. P.), por mandato constitucional y legal, debe regirse por un sistema especial de carrera administrativa, normado en el Decreto 262 de 2000 (Art. 183 s.s.).

En cuanto a los requisitos y condiciones que debe cumplir el concursante, en la aplicación de la prueba de análisis de antecedentes, la cual debe calificarse de acuerdo a las previsiones contenidas en la citada Resol. 081 de 2007, expedida por el Procurador, como se analizará en el presente caso, hubo indebida aplicación de dicha normativa, hecho que generó un resultado que desconoce los límites legales.



Tenemos entonces que esta situación vulnera flagrantemente el art. 125 constitucional y que no es permisible mantenerlo.

Por ello, en sesión extraordinaria celebrada los días 14 y 25 de marzo de la presente anualidad, la Comisión de Carrera reconsideró cada caso planteado por la Oficina de Selección y Carrera y ordenó revocar el puntaje inicialmente asignado y el acto administrativo que resolvió la reclamación sobre la prueba de análisis de antecedentes, concepto que acoge en su integridad la Oficina, como en efecto se define en la parte resolutive de este acto.

Lo anterior, en atención a que en este caso en particular, debe prevalecer la Carta Política, al tenor de lo previsto en el artículo 4º. Superior, de suerte que no es procedente mantener una situación que no merece la protección del ordenamiento jurídico, por ser contrario al mismo.

Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo:

*“en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”, pues “... la circunstancia expuesta indica que el alegado **derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos**⁵. Negritas y subrayas fuera del texto.*

En oportunidad posterior, el Tribunal Constitucional considero:

“atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amen de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular. En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público”⁶ (subrayas y negrillas fuera del texto).

La Corte Constitucional, para el caso específico de adquisición de derechos de carrera, ha señalado: *“para el ingreso a la carrera administrativa no sólo se exigía la inscripción en el Escalafón Nacional, sino también **superar las etapas del concurso de méritos, lograr el nombramiento en propiedad en un cargo y tomar posesión del mismo***⁷. Por consiguiente, no resulta plausible que un concursante adquiera el derecho de hacer parte de una lista de elegibles, con desconocimiento de las normas que rigen la materia.

Por otra parte el Consejo de Estado ha indicado:

⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-314 de 2004, Sentencia C-453 de 2002, reiteró lo sostenido en la Sentencia C-147

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-672 de 2001

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-168 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz



“Ningún concurso público para proveer cargos del Estado puede estar soportado en interpretaciones evidentemente erradas. Cuando se publican lista de resultados para proveer cargos del Estado, y posteriormente se detectan errores en la calificación que son corregidos no se evidencia vulneración del derecho al trabajo porque el demandante aún no es titular del mismo, habida cuenta que no ostenta la calidad de trabajador con las garantías de igualdad de oportunidades, remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo. “⁸

2.1.2. De la violación del artículo 13 de la Carta Política

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho-principio de igualdad e impone al Estado, la obligación de ofrecer un mismo trato y protección a todas las personas, sin diferencia de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional ha considerado:

*“El derecho a la igualdad discurre a lo largo y ancho de toda la Constitución como un criterio indispensable a la concreción de los demás derechos previstos a favor de los habitantes del país. En su sentido natural y obvio, según lo reitera esta Corte, **la igualdad se predica de los iguales y la desigualdad de los desiguales**, a condición de que uno u otro tratamientos se funden en referentes objetivos, racionales, razonables y proporcionados. Siendo inadmisibles las disposiciones legales que permiten darle un tratamiento desigual a hipótesis realmente iguales, bajo el supuesto de una ficción legal infundada. Así entonces, con arraigo en los preceptos constitucionales el derecho a la igualdad debe ser desarrollado por el legislador y aplicado por los respectivos **operadores jurídicos** atendiendo al sentido de realidad, consultando el mundo de la concreción, ponderando la objetividad, razonabilidad y proporcionalidad de cada regla; lo cual opera, tanto para igualar directamente a las personas, como para hacerlo de manera inversa”⁹ (negrita y subrayas del Despacho).*

En oportunidad posterior el Alto Tribunal considero

*“(…) este principio democrático se expresa con mayor precisión en que mientras no existan razones legítimas para dispensar un trato diferente, el **trato desigual está prohibido**; lo cual, de entrada, anuncia la salvedad de que el principio de igualdad no proscribe el trato diferenciado, sino que obliga a justificarlo de manera suficiente”¹⁰.*

Conviene advertir que con la indebida calificación de los antecedentes se puede privilegiar o dejar en desventaja según el caso, al concursante a quien no se le

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 7000 23 31 000 2007 00181 (acumulados) de 2008.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-963 de 2003

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-314 de 2004



evalúa en forma correcta su hoja de vida. En el primer caso, acontece cuando se asignan puntajes mayores, como por ejemplo: calificar una experiencia relacionada como específica; reconocer una experiencia laboral que no guarda ninguna relación con las funciones del cargo al que se aspira; otorgar valores a títulos, cursos de educación no formal o educación para el trabajo que no lo merecen, etc.

En el segundo evento, ocurre lo contrario, v. gr. se desconoce una experiencia específica y se evalúa como relacionada; no se tienen en cuenta cursos relacionados con el cargo, etc. Así las cosas, encontramos que en una y otra situación, se vulnera frontalmente el artículo 13 constitucional, porque se ha impartido trato diferenciado sin que haya razones objetivas que resulten proporcionales para justificarlo, toda vez que se está evaluando de manera diferente a un concursante, al interpretarse y aplicarse indebidamente la puntuación definida para cada factor objeto de valoración en la prueba de análisis de antecedentes.

2.3. El agravio injustificado a una persona

Debe enfatizar este Despacho que mantener la situación planteada, además de contrariar manifiestamente la Carta Política, resulta perjudicial para los otros concursantes a quienes se les aplicó en forma correcta y ajustada a las normas de carrera, la prueba de antecedentes, resultan perjudicados en ciertos eventos, en los que otro concursante de manera equivocada ha obtenido un puntaje superior al que legalmente le corresponde, situación que lo privilegia al ubicarlo en lugar superior, sin tener derecho para ello.

En este orden de ideas, tenemos que hay una causal adicional que motiva y justifica para que esta Oficina proceda a revocar el resultado de la mencionada prueba y por tanto, para que se agote esta etapa del concurso de mérito, con cumplimiento cabal de las normas que rige la materia, se hace indispensable que a continuación se proceda a revisar nuevamente la hoja de vida de la concursante y se asigne una nueva calificación.

3. Del caso concreto

Por lo anteriormente expuesto y una vez revocados tanto el puntaje inicialmente asignado, como la Resolución mediante la cual se resolvió la reclamación presentada, se procede a revisar nuevamente la documentación obrante en la hoja de vida de la señora **LUZ DALY BALLEEN GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.416.549 de Zipaquirá, en su condición de participante dentro de la convocatoria No. 2006-120, encontrándose la siguiente documentación:

Respecto al factor educación formal, se observó que además de los requisitos mínimos exigidos (... o diploma de bachiller y curso específico de 60 horas en ofimática (Word, Excel, Access, Internet, correo electrónico), y no requiere de experiencia), aportó certificado de terminación y aprobación de materias en “Técnica Profesional en Procedimientos Judiciales”, el cual tuvo duración de 2 años los que le dan un puntaje adicional de **8 puntos** a razón de 4 puntos por año, de los cuales se aplicará el máximo permitido para este ítem, es decir **6 puntos**.

En relación a la educación no formal, con las certificaciones que presenta obtiene el máximo puntaje permitido para este ítem, es decir **4 puntos**.



En lo que a experiencia se refiere, la concursante ingresó a la Procuraduría el día 15 de octubre de 1992 en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales en la Provincial de Zipaquirá, el día 13 de noviembre de 1996 es encargada como oficinista grado 6, encargo que se extendió hasta el día 12 de marzo de 1997; regresa al cargo del cual era titular el día 13 de marzo de 1997 hasta el día 22 de noviembre de 2000; el día 23 de noviembre de ese mismo año se posesiona en periodo de prueba como oficinista grado 6 de la División Administrativa, cargo que viene ocupando desde esa fecha y que se le contabiliza hasta el día 13 de marzo de 2007, fecha límite de recepción de documentos para las convocatorias en Bogotá. Situación laboral que se presenta así:

- De oct. 15/92 a nov. 12/96 - Aux. Serv. Gen Gr. 3 - 4 años y 27 días (Exp. Gen)
- De nov. 13/96 a mar. 12/97 - Oficinista Gr. 6 (encar.) - 4 meses (Exp. Esp.)
- De mar. 13/97 a nov. 22/00 - Aux. Serv. Gen Gr. 3 - 3 años, 8 m, 27d (Exp. Gen.)
- De nov. 23/00 a mar. 13/07 - Oficinista Gr. 6 - 6 años, 3m, 20 d. (Exp. Esp.)

Para un total de 6 años, 7 meses y 20 días de **experiencia específica**, obteniendo por cada año 3 puntos, para un total de **18 puntos**.

El tiempo restante de 7 meses y 20 días no da calificación en razón a que la unidad mínima de puntuación es de un año.

En cuanto al tiempo certificado como auxiliar de servicios generales en la Procuraduría General (7 años, 9 meses y 24 días), este no se tiene en cuenta por ser experiencia general cuyas funciones asignadas de conformidad con la Resolución 450 del 12 de diciembre de 2000, por la cual se adopta el Manual de funciones y requisitos específicos de los empleos de la planta de personal de la procuraduría, no tienen relación con el cargo al cual aspira como es de Auxiliar Administrativo Grado 9. Es decir, que a pesar de obrar dentro de su hoja de vida, certificación expedida por el jefe inmediato para la época, Procurador Provincial de Zipaquirá, donde relaciona las funciones de carácter administrativo desempeñadas por la concursante durante el tiempo de vinculación a esa dependencia, éstas no pueden ser tenidas en cuenta, ya que el jefe inmediato no es la persona competente para expedir este tipo de certificaciones sino la División de Gestión Humana de la Entidad.

Analizando la hoja de vida de la concursante, se observa que se presentó un error en la primera revisión, al momento de valorar la experiencia, ya que se le asignó puntaje como experiencia relacionada, cuando en realidad se trata de una experiencia de carácter general, y por ello se le asignó para este factor 37 puntos, siendo el puntaje correcto **18 puntos**, tal como se hizo referencia anteriormente. Por otra parte, se le desconoció la certificación aportada de terminación y aprobación de materias en “Técnica Profesional en Procedimientos Judiciales” la cual en la Resolución donde se resolvió la reclamación si fue tenida en cuenta y por ello hubo lugar a modificar el puntaje de 91 a 97 puntos, pero se mantuvo el error de apreciación en cuanto a la experiencia acreditada como auxiliar de servicios generales.

En consecuencia, el puntaje total de la señora **LUZ DALY BALLEN GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.416.549 de Zipaquirá, en su condición de participante dentro de la convocatoria No. 2006-120, es de **78 puntos** que resulta de sumar los **50 puntos** por los requisitos mínimos, más, los **6 puntos**



por educación formal, los **4 puntos** por educación no formal y los **18 puntos** por experiencia específica adicional.

Finalmente, en consideración a que el artículo 212 del Decreto 262 de 2000 dispone que contra los resultados de las pruebas procede la reclamación, se concede un término de dos días, siguientes a la fecha de la publicación del presente acto.

En mérito de lo expuesto, la **JEFE DE LA OFICINA DE SELECCIÓN Y CARRERA**,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el puntaje asignado en la prueba de análisis de antecedentes **(91 Puntos)** la señora **LUZ DALY BALLEEN GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.416.549 de Zipaquirá, de acuerdo con la publicación efectuada el pasado 20 de febrero de 2008.

SEGUNDO: REVOCAR la Resolución No. 265 del 25 de febrero de 2008, mediante la cual se resolvió la reclamación la señora **LUZ DALY BALLEEN GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.416.549 de Zipaquirá, disponiendo modificar los 91 puntos asignados inicialmente en la prueba de análisis de antecedentes y en su lugar asignándole 97 puntos.

TERCERO: ASIGNAR a la concursante **78 puntos** en la prueba de análisis de antecedentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a la señora **LUZ DALY BALLEEN GUTIERREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.416.549 de Zipaquirá, en su condición de participante dentro de la convocatoria No. 2006-120.

QUINTO: PUBLÍQUESE la presente decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Decreto 262 de 2000.

SEXTO: De acuerdo al numeral anterior, publicar la presente decisión en la página Web de la Procuraduría General de la Nación.

SEPTIMO: Contra la presente decisión procede reclamación que deberá interponerse dentro de los dos días hábiles siguientes a la publicación.

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Original firmado por
ROCIO BERNAL GARAY
Jefe Oficina Selección y Carrera

RBG/mrc