



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

**JUZGADO 7º ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla, D.E.I.P., trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicado</b>	No. 08-001-33-33-007-2020-00214-00
<b>Acción</b>	TUTELA
<b>Accionante</b>	ANA MILENA MOLINA MARTINEZ
<b>Accionado (s)</b>	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO
<b>Juez</b>	JESÚS ENRIQUE HERNÁNDEZ GÁMEZ

**I. PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Despacho a dictar fallo dentro de la **ACCIÓN DE TUTELA** interpuesta por **ANA MILENA MOLINA MARTINEZ** contra **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO**, por la presunta vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, igualdad, buena fe, confianza legítima, entre otros. Para lo cual se prosigue el siguiente orden:

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. PRETENSIONES**

La parte accionante solicitó lo siguiente:

*“PRIMERO: Se acceda a la Acción de Tutela instaurada contra la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, Universidad Nacional de Colombia y Departamento Administrativo de Función Pública y se sirva amparar por la inminente amenaza y/o violación de los derechos fundamentales constitucionales del debido proceso (Artículo 29 de la Carta Política), Derecho al trabajo (Artículo 53 ejusdem), postulado de Buena Fe (Artículo 83 ejusdem) principios de confianza legítima y seguridad jurídica, principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal (Artículo 228 ejusdem), y el ingreso a cargo de carrera con fundamento en los principios de morales, igualdad, eficacia, celeridad y honestidad, en que debe desarrollarse la función administrativa (Artículo 125 ejusdem) y, como consecuencia, dejar sin efectos los resultados de la prueba de conocimientos del concurso de méritos público No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de Curadores Urbanos a nivel nacional, realizada el 25 de octubre de 2020.*

*SEGUNDO: ORDENAR que nuevamente se realice la prueba de conocimientos del concurso de méritos público No. 001 de 2018 para la conformación de la lista de elegibles para la designación de Curadores Urbanos a las autoridades accionadas respectivas, teniendo en cuenta las bases del concurso y las normas preestablecidas en la convocatoria.*

*TERCERO: Que se PREVENGA a las Autoridades Accionadas para que en futuras oportunidades se abstenga de conculcar los derechos fundamentales invocados en esta acción y el principio de justicia material y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.”*



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

### 2.2. HECHOS

Los hechos que fundamentan la acción fueron narrados en el escrito de tutela y se sintetizan a continuación:

1. Que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO convocó al Concurso de Méritos No. 001 de 2018 para la conformación de lista de elegibles para la designación de Curadores Urbanos a nivel nacional, y cuya convocatoria contiene las bases, reglas, calendario, etapas, procedimientos, parámetros de evaluación etc., para llevar a cabo el mismo.
2. Que mediante Adenda No. 7 del 1 de julio de 2020, se estableció una suspensión del concurso de méritos hasta tanto “permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”; y que a la fecha de realización de la prueba escrita permanecía la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno, a la cual, la accionante dice que acudió, aunque no le fue notificado a su correo electrónico lo respectivo.
3. Que, sobre la prueba de conocimientos, la convocatoria señala en el capítulo III: PRUEBA DE CONOCIMIENTOS lo siguiente: “la prueba de conocimiento tendrá un carácter eliminatorio y un valor del 50% dentro del concurso... para superar la prueba de conocimientos, los participantes deberán obtener una calificación igual o mayor al 70% sobre el 100% del puntaje total de la prueba.” Que a su vez la prueba de conocimientos se divide en: a) un componente general, con un valor del cuarenta por ciento 40% en la cual se establecen temas relacionados con las normas nacionales en materia de desarrollo y planificación urbana y territorial, marco general de sismo resistencia y un componente específico con un valor del 60%.
4. Indica la accionante que la prueba de conocimientos se realizó el día 25 de octubre de 2020, estando vigente la emergencia sanitaria, y al verificar los resultados de la prueba, le aparece como resultado de puntaje: 68,21% No Aprobado.
5. Para la actora, el anterior puntaje establecido por la Universidad Nacional de Colombia, trasgrede sus derechos fundamentales invocados, ya que al observarse la estructuración de las preguntas son diseñadas de manera sesgada y utilizando artilugios que se alejan de lo preestablecido en el artículo 4° de la convocatoria y de suyo es violatorio a la base del concurso.
6. Que la actora presentó una reclamación contra los resultados de la prueba de conocimientos dentro del término establecido, y el día 01 de diciembre de 2020, salió la lista definitiva en el que continúa calificada como No Aprobado.

### 2.3. COADYUVANTE

El señor ARMANDO JOSE GUIJARRO DAZA, a través de correo electrónico presentado el día 14 de diciembre, manifestó que coadyuva la acción de tutela presentada por la señora ANA MILENA MOLINA MARTINEZ, contra las entidades públicas accionadas y por ello, solicita el mismo amparo deprecado por la accionante ya que manifiesta no estar de acuerdo con el proceder de las accionadas, por la ocurrencia de graves irregularidades que afectan los intereses de los concursantes y que derivan en una inminente amenaza de violación de los derechos fundamentales señalados.

Agregó el coadyuvante que el concurso público de méritos No. 001 de 2018 para la conformación de la lista de elegibles a la designación de curadores urbanos a nivel nacional, convocado por la Superintendencia de Notariado y Registro, fue demandado ante el Consejo de Estado, expediente No. 11001-03-25-000-2018-00807-00 (3042-2018), demanda que fue admitida el 12 de marzo de 2018 y hasta el 30 de noviembre de 2020 se



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

ordenó seguir el trámite de la medida cautelar de suspensión provisional en cuaderno separado.

Dentro de los hechos que sirven de fundamento para hacerse parte, el coadyuvante manifestó que la accionada Universidad Nacional de Colombia, improvisó el sistema calificadorio a última hora, alterando los resultados de la prueba de conocimientos, tal como lo señaló en las notas 1, 2 y 3 que aparecen en el documento de resultados elaborado por el equipo técnico de la Universidad Nacional de Colombia, que indicaron lo siguiente:

**Nota 1:** El puntaje publicado se estableció de la siguiente forma: Componente General (40%) y Componente Específico (60%). Para superar la prueba de conocimientos los participantes deberán obtener una calificación igual o mayor a 70 sobre el 100 del puntaje total de la prueba.

**Nota 2:** Los puntajes de cada uno de los componentes fueron sometidos a una transformación lineal directa (corrección estadística) que en ningún caso altera o modifica el orden original de las puntuaciones y que, en todos los casos, resulta favorable para el de puntaje los concursantes que presentaron la prueba.

**Nota 3:** Las preguntas del tema *Ley de Sismoresistencia* en las que se exigen cálculos complejos y que resultaron de una dificultad muy elevada para los evaluados fueron calificadas como correctas para todos los concursantes independientemente de la opción que hayan marcado en su hoja de respuesta. Con esta definición se beneficia a unos pocos concursantes pero se perjudica a la gran mayoría.

### 2.4. CONTESTACIÓN DE LA TUTELA

#### 2.4.1 SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

A través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta entidad, la accionada se pronunció sobre la tutela instaurada, alegando que es incompetente para resolver de manera favorable las pretensiones de la parte accionada, con base en el contenido de la ley 1796 de 13 de julio de 2016 "Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones".

Además, añade que el Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018 para la provisión de curadores urbanos presenta la siguiente línea de tiempo:

"1. Mediante Resolución No. 2768 de marzo 15 de 2018, el Superintendente de Notariado y Registro en su momento, en cumplimiento a lo establecido por la Ley 1796 de 2016, fijó las directrices para el Concurso de méritos No. 1 de 2018. En cumplimiento de lo anterior se publicó en la página de la Entidad la convocatoria formal para el citado concurso, la cual precisaba los siguientes aspectos: condiciones generales, inscripción y requisitos de admisión, prueba de conocimientos, análisis de antecedentes, entrevista, factores de calificación y cierre del concurso. Al respecto se expidió un manual de análisis de antecedentes mediante el cual se especificaron los criterios a tener en cuenta respecto de la evaluación de aspectos educativos y experiencia laboral.

2. El 24 de mayo de 2018, se expidió la Adenda Aclaratoria No. 1, por la cual se precisaron aspectos varios relacionados con: formularios de inscripción, acreditación de formación académica, certificado de antecedentes disciplinarios, y calendarios y etapas del concurso.

3. El 19 de julio de 2018 se publicó Adenda No. 2, la cual, teniendo en cuenta el bajo número de inscritos para las distintas plazas ofertadas, modificó el calendario y etapas del concurso, en el sentido de ampliar los términos de inscripción de aspirantes y recibo de documentos.

4. El 27 de julio de 2018, previa realización de una mesa de trabajo conjunta con el Departamento Administrativo de la Función Pública, se evidenció la necesidad de ampliar la fase de inscripción, bajo el entendido de la poca cantidad de inscritos, motivo por el cual se expidió la Adenda No. 3 en ese sentido.

5. El 11 de octubre de 2018, se publicó Adenda No. 4, mediante la cual, de manera principal, se adicionaron los municipios convocados a concurso.



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

6. El 28 de enero de 2019, se expidió Adenda No. 5, mediante la cual se ampliaron los plazos de inscripción hasta el 31 de marzo de 2019, con ocasión del bajo número de participantes, incluyendo las nuevas plazas ofertadas.

7. En ese sentido, se recibieron inscripciones hasta la fecha prevista y en consecuencia se procedió a la depuración de la información recibida con el fin de entregarla al Departamento Administrativo de la Función Pública a fin de consolidar la lista de admitidos. El proceso de depuración terminó con la entrega de la información a Función Pública el día 14 de mayo de 2019.

8. Con el fin de dar continuidad al Concurso reseñado, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 187 del 22 de julio de 2019, con el objeto de “Aunar esfuerzos entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el Departamento administrativo de la Función Pública, para adelantar la Convocatoria al Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018 para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos”

9. Así mismo, con el fin de proceder a la contratación del operador logístico para el diseño, la aplicación de las pruebas y la ejecución de las actividades que demande el desarrollo del concurso público y abierto para la conformación de lista de elegibles, el día 29 de julio de 2019, se remitieron invitaciones a diferentes universidades públicas que manejaran dentro de sus programas ejes temáticos relacionados con las áreas de arquitectura, ingeniería y afines, proceso dentro del cual resultó seleccionada la Universidad Nacional de Colombia, actual operador logístico del Concurso.”

Y sobre el caso concreto, indicó: *“Consideró la señora Ana Milena Molina Martínez que sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, igualdad laboral, postulado de buena fe, principio de confianza legítima y seguridad jurídica, principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal han sido vulnerados por esta Entidad. En relación con las pretensiones del accionante de entrada se advierte “Falta de legitimación en la causa por pasiva” toda vez que las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, se circunscriben a fijar las directrices del concurso para la designación de curadores urbanos en cuanto a, entre otros, la forma de acreditar los requisitos, la fecha y lugar de realización del concurso y el cronograma respectivo, y a sufragar los gastos que demande el concurso para la designación de curadores urbanos los cuales se hacen con cargo al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro y al Fondo Cuenta de Curadores, lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 20.1 y 21 Parágrafo 1º de la Ley 1796 de 13 de julio de 2016 “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”.*

*Así las cosas, bajo el entendido que las pretensiones del accionante están dirigidas a cuestionar la prueba de conocimientos y la forma como la misma fue calificada por parte de la Universidad Nacional de Colombia, no se configuró ninguna violación por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro a los derechos fundamentales del accionante, razón por la cual, se solicita la desvinculación de la Superintendencia de Notariado y Registro, como sujeto pasivo de la acción incoada.”*

### 2.4.2. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

A través de la Jefe de Oficina Jurídica, la entidad contestó manifestando que la Acción de Tutela no es el mecanismo indicado para ser ejercido por la accionante, por no existir un elemento que muestre indicios de vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, a la igualdad laboral y de los postulados de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, dentro del Concurso de Méritos No. 001 de 2018 para designar curador urbano en el municipio de Puerto Colombia. Tampoco se evidencia



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

la existencia de un perjuicio inminente o irremediable, que justifique la intervención de la jueza constitucional.

Así mismo, indicó que la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1796 de 2016 y el Decreto 1203 de 2017, convocó públicamente a todos los ciudadanos interesados, al Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional; y mediante Resolución No. 2768 del 15 de marzo de 2018, la Superintendencia de Notariado y Registro, fijó las directrices del Concurso de Méritos No. 001 de 2018 para la conformación de lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional, documento en el cual se establecieron entre otros, las calidades para ser curador urbano, los requisitos para concursar y las etapas del concurso.

Que la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de su página web [https://www.supernotariado.gov.co/concurso\\_curadores\\_2018.html](https://www.supernotariado.gov.co/concurso_curadores_2018.html), realizó la convocatoria pública para la elección de curadores urbanos a nivel nacional No. 001 de 2018. En dicha convocatoria se estipuló lo siguiente:

**1.3 CONSULTA DE LAS BASES DEL CONCURSO** Los aspirantes podrán consultar e informarse del contenido de las bases y ejecución del concurso de méritos en la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro ([www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co)), en el Departamento Administrativo de la Función Pública ([www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)).

Para todos los efectos de publicidad, notificaciones, divulgación y publicación de las bases del concurso, se tendrá como medio oficial las páginas Web de la Superintendencia de Notariado y Registro ([www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co)), y el Departamento Administrativo de la Función Pública ([www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)).

Los interesados deberán tener en cuenta las condiciones de las bases del concurso y la observancia de los requisitos y documentos exigidos. Con el diligenciamiento del formato de inscripción y sus anexos, se entenderá que cada aspirante conoce la totalidad de las bases del concurso, que las acepta, y que asume los efectos y compromisos derivados de su inscripción.

Así mismo, en la Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la Conformación de la Lista de Elegibles para la Designación de Curadores Urbanos, se indicó:

### 1.4 CONSIDERACIONES ADICIONALES

a. **Carácter de la convocatoria.** El texto de la presente convocatoria se constituye en las reglas para el desarrollo del concurso, las cuales serán de carácter obligatorio para los aspirantes y para la Entidad. Los aspirantes manifiestan su aceptación de las mismas con el hecho de inscribirse. Las modificaciones a estas condiciones serán debidamente publicadas en las páginas web [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co) y [www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co) (...)

i. Con la inscripción el aspirante acepta que el medio de comunicación, divulgación e información oficial durante el proceso de selección serán las páginas de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de las cuales, se comunicará a los aspirantes toda información relacionada con el concurso público de méritos.

Ahora bien, en cumplimiento de las disposiciones anteriores, a través de la página web de la SNR, haciendo click en el enlace Citación Prueba de Conocimientos Curador Puerto Colombia.pdf, el cual automáticamente redirecciona a la página:



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

<https://www.supernotariado.gov.co/documentos/citacioncuradores2018/Citaci%C3%B3n%20Prueba%20de%20Conocimientos%20Curador%20Puerto%20Colombia.pdf> , los aspirantes a curador urbano para el municipio de Puerto Colombia, podían consultar la fecha y el lugar para la presentación de la prueba de conocimientos. Dicha citación fue igualmente publicada en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el siguiente link: <https://www.funcionpublica.gov.co>, el 5 de octubre de 2020.

Que mediante adenda modificatoria No. 7 de fecha 1º de julio de 2020, la SNR suspendió el Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para proveer cargos de curador urbano a nivel nacional. Sin embargo, no se observa cómo esta disposición vulnera en modo alguno, las disposiciones constitucionales relacionadas por la aspirante. Mediante adenda modificatoria No. 8 de fecha 1º de octubre de 2020, la SNR reanudó el Concurso de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional y modificó los ítems 9 a 18 del numeral 1.2. del documento denominado: "Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos".

Añadió que de conformidad con el capítulo III PRUEBA DE CONOCIMIENTOS de la "Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos", la prueba de conocimiento tendrá un carácter eliminatorio y un valor del 50% dentro del concurso. De igual forma allí se indica:

“Para superar la prueba de conocimientos, los participantes deberán obtener una calificación igual o mayor al 70% sobre el 100% del puntaje total de la prueba. Dicha prueba únicamente será presentada por aquellos concursantes que hayan demostrado el cumplimiento de los requisitos para concursar, y que se encuentren relacionados en el listado definitivo de admitidos al presente concurso”.

Que de conformidad con el capítulo III PRUEBA DE CONOCIMIENTOS de la "Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos":

**3.2 VALOR DE LA PRUEBA:** La prueba de conocimiento tendrá carácter eliminatorio y un valor del 50% dentro del concurso.

Los componentes de la prueba tendrán la siguiente valoración:

- Componente General (40%)
- Componente Especifico (60%)

**3.3 ESTRUCTURA DE LA PRUEBA:** En atención a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1796 de 2016, la prueba de conocimiento tendrá un componente de carácter general y otro de carácter específico, bajo los siguientes parámetros:

- Componente General:
  - Normas nacionales en materia de desarrollo y planificación urbana y territorial
  - Marco general de sismo resistencia.
- Componente Específico:
  - Normas municipales o distritales en materia de desarrollo y planificación Urbana.
  - Plan de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

Agregó que de acuerdo con la publicación del listado de resultados de la prueba de conocimientos del Concurso de Méritos No. 001 de 2018 para designar curador urbano en el municipio de Puerto Colombia<sup>3</sup>, la aquí accionante ANA MILENA MOLINA MARTINEZ figura con un puntaje de 68,21/100 (No aprobado). Según los términos de la convocatoria,



## **Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

para superar la prueba de conocimientos los participantes debían obtener una calificación igual o mayor a 70 sobre el 100 del puntaje total de la prueba.

Finalmente, explicó que Contrario sensu a lo afirmado por la accionante, en el marco del Contrato Interadministrativo No. 1325 de 2019, suscrito entre la Universidad Nacional de Colombia y la Superintendencia de Notariado y Registro, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID de la Universidad Nacional, ha dado estricto cumplimiento de las directrices de la convocatoria como norma reguladora del Concurso de Méritos No. 001 de 2018.

En ningún momento se han cambiado las reglas de juego, ni se han alterado los parámetros establecidos del Concurso Público de Méritos Público No 001 de 2018, pues la Universidad, estructuró y calificó la prueba de conocimientos de acuerdo con los parámetros y directrices establecidos en el Capítulo III del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018. Así mismo, los concursantes que presentaron la prueba de conocimientos tuvieron acceso a la publicación de la Guía y Actualización a la guía de orientación al aspirante para la presentación de las pruebas escritas de conocimientos generales y específicos, en las páginas web de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el aplicativo OTUS de la Universidad Nacional de Colombia.

Para la construcción de las preguntas mencionadas se contó con un grupo de expertos en cada uno de los temas y adicionalmente se llevó a cabo un proceso de construcción y validación que garantiza la calidad de las preguntas aplicadas a los concursantes.

Una vez aplicada la prueba de conocimientos y como parte de los procedimientos técnicos que refuerzan la calidad del proceso de calificación adelantado, las preguntas que fueron reportadas por los aspirantes durante la jornada de aplicación en el formato denominado “preguntas dudosas”, por presentar dificultades para ser respondidas, fueron revisadas por el Equipo Técnico de Psicometría y expertos en los conocimientos evaluados, para determinar si existían fallas de redacción o diagramación, ambigüedades o fallas en la asignación de claves. El resultado de estas revisiones conllevó a la Universidad a publicar la nota 3.

Afirmó que es importante resaltar que NO se excluyeron ítems para efectos de la calificación y aclarar que, la corrección a la que se hace referencia en la NOTA 3, únicamente fue aplicada a cuatro (42, 44, 46 y 49) de las preguntas del tema Ley de Sismoresistencia que cumplieron con el criterio allí especificado: “cálculos complejos y que resultaron de una dificultad muy elevada para los evaluados”. Ahora bien, el componente general de la prueba escrita estuvo conformado por un total de cincuenta (50) preguntas, por lo tanto, la asignación de multiclave con respuestas válidas ABC en cuatro (4) de esas cincuenta (50) preguntas por las razones descritas en la nota 3, resulta favorable para todos los concursantes y no altera la calidad de la evaluación, sino que por el contrario la hace más precisa.

El procedimiento descrito NO constituye un desacierto en la calificación realizada por la Universidad Nacional de Colombia, dado que el tema de Ley Sismoresistencia está definido dentro de la estructura de prueba publicada para todos los concursantes y se respetaron los criterios técnicos de construcción y validación de preguntas. Esta decisión se tomó en concordancia con el principio de favorabilidad, teniendo en cuenta los argumentos técnicos presentados, junto con el análisis riguroso de la información estadística obtenida con la aplicación de la prueba escrita y el nivel de experticia que los concursantes evaluados evidenciaron en los ítems previamente mencionados. Ahora bien, la Nota 3 se incluyó en aras de dar transparencia a la publicación de los resultados, misma con la que deben adelantarse los concursos de méritos; su intención está orientada a dar tranquilidad a todos



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

los concursantes de que las preguntas aplicadas fueron minuciosamente revisadas de manera previa a asignar la clave (opción u opciones que serían calificadas como correctas). Por lo tanto, se reitera, la decisión que se tomó fue acorde con el principio de favorabilidad y se encuentra sustentada en una revisión técnica, estadística y psicométrica minuciosa por parte del equipo de la Universidad Nacional de Colombia.

### 2.4.3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No contestó.

### 2.5. ACTUACIÓN PROCESAL

La presente acción de tutela fue presentada el día **09/12/2020** en el buzón electrónico de la Oficina Judicial de Barranquilla, quien procedió a su reparto, correspondiéndole a este Despacho, y recibida en el buzón institucional en la misma fecha.

El Despacho procedió a dictar auto admisorio de la acción de tutela, en la misma fecha de su reparto, 9 de diciembre de 2020, y ordenó la notificación electrónica a las partes, así como a todos los participantes del Concurso de Méritos Convocatoria Número 001 de 2018 del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA para la provisión de cargos de curadores urbanos, para que quien desee, se hiciera parte en la acción constitucional.

Este juzgado, inició vacancia judicial a partir del día 18 de diciembre de 2020, suspendiéndose el término legal para proferir fallo, procediendo a hacerse en esta fecha, una vez terminado el periodo de vacaciones colectivas.

## III. CONTROL DE LEGALIDAD

Al no evidenciarse ninguna causal que invalide lo actuado, el Despacho procederá a resolver el fondo del asunto.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. LEGITIMIDAD E INTERÉS

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, establece lo siguiente:

*“Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

*También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.*

La presente acción de tutela fue instaurada por la ciudadana ANA MILENA MOLINA MARTINEZ, identificada con C.C. No. 22.551.264, por lo que ostenta legitimación en la causa por activa, como presunta afectada directa en su denunciada violación de los derechos fundamentales, y es coadyuvada por el señor ARMANDO JOSE GUIJARRO DAZA, quien se adhirió a la presente acción mediante memorial de fecha 14 de diciembre de 2020.

La legitimación por pasiva la tiene, de un lado, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, como entidad descentralizada, técnica con personería jurídica, autonomía



## **Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

administrativa, financiera y patrimonial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho; la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, ente universitario con plena autonomía vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, de carácter público y perteneciente al Estado; y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional; quienes están legitimados en la causa por pasiva, en la medida en que se les atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se demanda, y por su condición de autoridades públicas y ente autónomo universitario y colaborador de la administración pública como contratista del Estado, pasibles todas de esta acción constitucional.

### **4.2. COMPETENCIA**

Conforme a los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1° numeral 1°, inciso 2° del Decreto 1382 de 2000 y artículo 1 del Decreto 1983 de 2017, modificadorio del artículo 2.2.3.1.2.1., del Decreto 1069 de 2005, esta agencia judicial es competente para tramitar la acción presentada, por integrar la jurisdicción constitucional y ser esta ciudad, el lugar de la presunta ocurrencia de violación o amenaza del derecho fundamental que motiva la presente solicitud o donde se producen sus efectos.

### **4.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde determinar si las accionadas UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y la SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO, han vulnerado o no, los derechos fundamentales invocados por la accionada y si hay lugar o no, a la realización nuevamente de la prueba de conocimientos dentro de la convocatoria No. 001 para escoger Curadores Urbanos, por encontrarse probado una irregularidad en el método de calificación, como expone la actora.

### **4.4. TESIS DEL DESPACHO**

El Despacho concluye de conformidad con las pruebas recaudadas en el presente trámite Constitucional, que no se evidenciaron en el juicio valorativo de los medios de convicción aportados a esta acción, la vulneración de derecho alguno, y que produzca seguridad sobre el presunto acontecer fáctico denunciado por la accionante, máxime que del material probatorio aportado existe certeza que se calificó la prueba de conocimientos dentro de la convocatoria No. 001 de 2018 para elegir Curadores Urbanos, dentro de los parámetros establecidos en la respectiva convocatoria, por lo que en virtud del presente análisis Constitucional concluye el Despacho que no existe vulneración por parte de las accionadas UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO, de los derechos fundamentales alegados como amenazados por la actora, razón por la cual se deniegan las pretensiones de esta tutela.

### **4.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **4.5.1. DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela es un mecanismo establecido por el constituyente de 1991 que tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales constitucionales, cuando estos han sido vulnerados por las autoridades públicas, y en algunos casos por los particulares.

Los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591, establecen que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, tendrá derecho a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales



## Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. En este último caso, en los eventos señalados en la Ley.

De lo dicho se tiene que esta acción tiene particularidades esenciales como son:

- a. Está instituida para la protección de derechos fundamentales.
- b. Subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que busque evitar un perjuicio irremediable.
- c. Inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata, procedente cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

### 4.5.2. De los derechos fundamentales invocados como vulnerados

#### - Derecho a la igualdad

La Corte Constitucional ha determinado que la igualdad es un concepto multidimensional pues es reconocido como un principio, un derecho fundamental y una garantía. De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras.

De igual forma, esta Corporación ha expresado que este postulado tiene un contenido que se concreta en el deber público de ejercer acciones concretas, destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones particulares o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas).

33. En consecuencia, están prohibidas las distinciones que impliquen un trato distinto no justificado, con la capacidad de generar efectos adversos para los destinatarios de las normas o conductas que las generan, quienes no están obligados a soportar esos déficit de protección<sup>1</sup>.

34. Ahora bien, la Corte ha expresado que el examen de validez constitucional de un trato diferenciado entre dos sujetos o situaciones (*tertium comparationis*), consiste en determinar si el criterio de distinción utilizado por la autoridad pública o el particular fue usado con estricta observancia del principio de igualdad (artículo 13 C.P)<sup>2</sup>, a través de un juicio simple<sup>3</sup> compuesto por distintos niveles de intensidad (débil, intermedio o estricto) que permiten el escrutinio constitucional de la medida. En otras palabras, se trata de una escala de intensidades que permiten la verificación de la aplicación del principio de igualdad, en una determinada actuación pública o privada.<sup>1</sup>

El test de igualdad es débil: cuando el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si el trato diferente que se enjuicia, creó una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: i) que la medida persiga un objetivo legítimo; ii) el trato debe ser potencialmente adecuado; y iii) no debe estar prohibido por la Constitución.

Se requiere la aplicación de un test intermedio de igualdad cuando: i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia. En estos

<sup>1</sup> Sentencia C-093 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero. .



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

eventos, el análisis del acto jurídico es más exigente que el estudio realizado en el nivel leve, puesto que requiere acreditar que: i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea constitucionalmente importante. Además: ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente para alcanzar el fin buscado con la norma u actuación objeto de control constitucional. Por último, el test estricto de igualdad: surge cuando las clasificaciones efectuadas se fundan en criterios “potencialmente discriminatorios”, como son la raza o el origen familiar, entre otros (artículo 13 C.P.), desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta (artículos 19, 42, 43 y 53 C.P.), restringen derechos a ciertos grupos de la población o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 7º y 13 C.P.)

En este escenario, el análisis del acto jurídico objeto de censura por desconocimiento del principio de igualdad debe abarcar los siguientes elementos: i) la medida utilizada debe perseguir ya no solo un objetivo no prohibido, sino que debe buscar la realización de un fin constitucionalmente imperioso; y ii) el medio utilizado debe ser necesario, es decir no basta con que sea potencialmente adecuado, sino que debe ser idóneo.

La robustez del control que realiza la Corte al utilizar el test estricto es de aplicación excepcional, pues se limita a aquellas situaciones que están relacionadas con materias como son: i) las prohibiciones no taxativas contenidas en inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; ii) medidas normativas sobre personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares o discretas; iii) medidas diferenciales entre personas o grupos que prima facie, afectan gravemente el goce de un derecho fundamental; o iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio para un grupo social y excluye a otros<sup>8</sup> en términos del ejercicio de derechos fundamentales.<sup>2</sup>

### - Derecho al debido proceso

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.

En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnimoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

El derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y

<sup>2</sup> Sentencia C-673 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero.



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

artículos 1° y 2° de la C.P)”[2] De manera general, hacen parte de las garantías del debido proceso:

- a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.
- b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.
- c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.
- d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.
- e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.
- f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

### **4.5.3. De la nueva tesis sobre procedencia excepcional de la acción de tutela en el marco de concursos de méritos para cargos públicos de carrera.**

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta, Radicado N° 25000233700020160128401, emitió fallo del 27 de octubre de 2016, mediante el cual reitera posición en relación con la procedencia de la acción de tutela en el marco de concursos de méritos para cargos públicos de carrera, citando entre otras, las sentencias del 25 de agosto de 2016, Rad. 2016-01412-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro y del 19 de septiembre de 2016 Rad. 2016- 01551-01 C.P., Rocío Araújo Oñate, razonando de la siguiente manera:

“4.2. Procedencia de la acción de tutela en el marco de concursos de méritos para cargos públicos de carrera.

La Sala reitera el criterio expuesto en anteriores ocasiones<sup>3</sup>, en las cuales ha indicado que en el caso específico de los concursos públicos, venía prohijando lo considerado por la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se trata de atacar las decisiones y el trámite proferidos al interior del mismo, en el entendido de que los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico no resultaban idóneos.

No obstante, la razón por la cual, hoy en día se acepta la procedencia de la acción de tutela contra los actos proferidos dentro de los concursos de méritos, radica, no en que dichos mecanismos no sean eficaces, pues para ello se cuenta con la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares, sino, porque esos actos, expedidos durante el trámite del

<sup>3</sup> Al respecto ver las sentencias del 16 de junio de 2016 Rad. 05001-23-31-000-2016-00891-01 y del 25 de agosto de 2016 Rad. 47001-23-33-2016-00225-01, con ponencia del Consejero Alberto Yepes Barreiro. Ver también la Sentencia del 25 de agosto de 2016 con ponencia de la Consejera Rocío Araújo Oñate en el proceso radicado con el número 85001-23-33-000-2016-00161-01



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

concurso, si bien pueden definir la situación de ciertos aspirantes, son actos preparatorios, que no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-617 de 2013<sup>4</sup>, señaló:

“Sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela frente a los actos administrativos de trámite, es importante precisar con respecto a su definición que estos no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

(...)

Con el fin de garantizar la eficiencia y celeridad de las funciones que le competen a la administración, el artículo 75 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011) ha previsto que los actos de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa, de forma que su control solamente es viable frente al acto definitivo, bien sea interponiendo los recursos procedentes contra él, o bien denotando alguna causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

Pues bien, a partir de lo anterior, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para cuestionar dichos actos, por cuanto no se cuenta con otro medio de defensa judicial para hacerlo, y por ello, partiendo de la procedencia de la acción de tutela en estos casos, esta Sección fijó reglas claras sobre el tema, en el siguiente sentido<sup>5</sup>:

“(…) ésta Sala<sup>6</sup> ha precisado que la tutela será procedente, en estos casos, solamente si no se ha configurado una lista definitiva de elegibles, dado que una vez la mencionada lista se encuentre en firme, se podría atentar contra los derechos subjetivos de sus integrantes, los cuales pueden tener situaciones jurídicas consolidadas, motivo por el cual ha considerado que no es pertinente la modificación y mucho menos la suspensión de la lista. (...)”.

En síntesis, esta Sala considera que la acción de tutela procede de forma 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 existencia de situaciones consolidadas y derechos adquiridos por cada uno de los concursantes designados en cargos de carrera”.

### 4.6. CASO CONCRETO

#### 4.6.1. Hechos Probados

En el expediente digital obran las siguientes pruebas aportadas por las partes:

- a) Copia de la CONVOCATORIA CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS No.001 DE 2018, PARA LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA DE ELEGIBLES PARA LA DESIGNACIÓN DE CURADORES URBANOS.
- b) Resolución No. 2768 de fecha 15 de marzo de 2018, por medio de la cual se fijan las directrices del concurso de méritos No. 1 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles de los curadores urbanos a nivel nacional.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 5 de septiembre de 2013, MP Dr. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 4 de febrero de 2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 25000-23-36-000-2015- 02718-01(AC)

<sup>6</sup> Entre otras en la sentencia de 9 de febrero de 2012, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el proceso radicado No. 15001-23-15-000-2011-00407-01(AC) siendo accionante: EDWIN IGNACIO FONSECA SALAMANCA.



## Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

- c) Copia de adendas aclaratorias a la Convocatoria de concurso público de méritos No. 001 de 2018.
- d) Guía de orientación para la presentación de las pruebas escritas de conocimientos generales y específicos y actualización.
- e) Copia de resultados de prueba de conocimientos.
- f) Reclamación administrativa presentada por la accionante contra el resultado de la prueba de conocimiento dentro del concurso de mérito No. 001 de 2018.

### 4.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

De los fundamentos fácticos ya señalados y lo probado dentro de la presente acción, se tiene que la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1796 de 2016 y el Decreto 1203 de 2017, convocó públicamente a todos los ciudadanos interesados, al Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional, convocatoria que puede consultarse en el siguiente link:

<https://www.supernotariado.gov.co/documentos/concurso2018/1.%20CONVOCATORIA%20CONCURSO%20P%20C3%9ABLICO%20DE%20MERITOS%20NNo.%20001%20DE%202018%20CURADORES%20URBANOS%20PARA%20CONFORMACION%20LISTA%20ELEGIBLES.pdf>

Mediante Resolución No. 2768 del 15 de marzo de 2018, la Superintendencia de Notariado y Registro, fijó las directrices del Concurso de Méritos No. 001 de 2018 para la conformación de lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional, documento en el cual se establecieron entre otros, las calidades para ser curador urbano, los requisitos para concursar y las etapas del concurso.

Se probó que el concurso estuvo suspendido por adenda modificatoria No. 7 de fecha 1 de julio de 2020, al continuar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID19; no obstante, por adenda modificatoria No. 8 de fecha 1º de octubre de 2020, la SNR reanudó el Concurso de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos a nivel nacional y modificó los ítems 9 a 18 del numeral 1.2. del documento denominado: "Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos". Las razones para reanudar el proceso de selección, fueron consignados por la SNR en su contestación a la presente tutela, y una de ellas, es que los periodos de muchos de los curadores que estaban en ejercicio del cargo al momento de publicarse la convocatoria había culminado, lo que dejó en situación de provisionalidad muchas de las curadurías del país, situación que implicó la necesidad de darle celeridad al concurso para proveer dichas plazas, para lo cual se reanudó el concurso y se establecieron los protocolos de bioseguridad que se llevarían a cabo para realizar las pruebas.

Se demostró también que, la fase de aplicación de prueba escrita se llevó a cabo el día 25 de octubre de 2020 y los resultados de la prueba de conocimientos del Concurso de Méritos No. 001 de 2018<sup>7</sup> para designar curador urbano en el municipio de Puerto Colombia, cargo al que aspiraba la accionante ANA MILENA MOLINA MARTINEZ, le otorgaron a la misma un puntaje de 68,21/100, es decir: **No Aprobado**.

<sup>7</sup> RESULTADOS PRUEBA DE CONOCIMIENTOS CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS, MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA.

<https://www.supernotariado.gov.co/documentos/resultadospruebas/Resultados%20Prueba%20de%20Conocimientos%20Puerto%20Colombia.pdf>



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

La inconformidad de la accionante, y, en los mismos términos de su coadyuvante, radica en que la accionada Universidad Nacional de Colombia, como contratista para el desarrollo de las pruebas escritas, presuntamente cambió las reglas de juego y se alteraron los parámetros establecidos del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, y a juicio de la actora, la accionada admite flagrantemente el error que lleva a los resultados obtenidos, al establecer unas pautas en las notas 1, 2 y 3 que aparecen en el documento de resultados de las pruebas elaborado por el equipo técnico del ente universitario, que se alejan de lo convenido para la calificación, en la convocatoria.

Por su parte, la Universidad Nacional, se defiende alegando que en ningún momento se cambiaron las reglas de juego, ni se han alterado los parámetros establecidos del Concurso Público de Méritos No 001 de 2018, pues la Universidad, estructuró y calificó la prueba de conocimientos de acuerdo con los parámetros y directrices establecidos en el Capítulo III del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018. Así mismo, los concursantes que presentaron la prueba de conocimientos tuvieron acceso a la publicación de la Guía y Actualización a la guía de orientación al aspirante para la presentación de las pruebas escritas de conocimientos generales y específicos, en las páginas web de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el aplicativo OTUS de la Universidad Nacional de Colombia, además que, para la construcción de las preguntas mencionadas se contó con un grupo de expertos en cada uno de los temas y adicionalmente se llevó a cabo un proceso de construcción y validación que garantiza la calidad de las preguntas aplicadas a los concursantes. Una vez aplicada la prueba de conocimientos y como parte de los procedimientos técnicos que refuerzan la calidad del proceso de calificación adelantado, las preguntas que fueron reportadas por los aspirantes durante la jornada de aplicación en el formato denominado “preguntas dudosas”, por presentar dificultades para ser respondidas, fueron revisadas por el Equipo Técnico de Psicometría y expertos en los conocimientos evaluados, para determinar si existían fallas de redacción o diagramación, ambigüedades o fallas en la asignación de claves. El resultado de estas revisiones conllevó a la Universidad a publicar la nota 3.

Además, aclaró que NO se excluyeron ítems para efectos de la calificación y afirmó que, la corrección a la que se hace referencia en la NOTA 3, únicamente fue aplicada a cuatro (42, 44, 46 y 49) de las preguntas del tema Ley de Sismo resistencia que cumplieron con el criterio allí especificado: “cálculos complejos y que resultaron de una dificultad muy elevada para los evaluados”. También dijo: *“El procedimiento descrito NO constituye un desacierto en la calificación realizada por la Universidad Nacional de Colombia, dado que el tema de Ley Sismo resistencia está definido dentro de la estructura de prueba publicada para todos los concursantes y se respetaron los criterios técnicos de construcción y validación de preguntas. Esta decisión se tomó en concordancia con el principio de favorabilidad, teniendo en cuenta los argumentos técnicos presentados, junto con el análisis riguroso de la información estadística obtenida con la aplicación de la prueba escrita y el nivel de experticia que los concursantes evaluados evidenciaron en los ítems previamente mencionados. Ahora bien, la Nota 3 se incluyó en aras de dar transparencia a la publicación de los resultados, misma con la que deben adelantarse los concursos de méritos; su intención está orientada a dar tranquilidad a todos los concursantes de que las preguntas aplicadas fueron minuciosamente revisadas de manera previa a asignar la clave (opción u opciones que serían calificadas como correctas). Por lo tanto, se reitera, la decisión que se tomó fue acorde con el principio de favorabilidad y se encuentra sustentada en una revisión técnica, estadística y psicométrica minuciosa por parte del equipo de la Universidad Nacional de Colombia.”*

La accionante pone de presente que los errores aquí denunciados, fueron evidenciados en las pruebas realizadas para otras convocatorias, y coloca como ejemplo la Convocatoria No. 27 de 2018 realizada por el Consejo Superior de la Judicatura, para proveer cargos de funcionarios judiciales (jueces y magistrados), dentro de la cual, la Universidad Nacional,



## **Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

contratista para la elaboración de las pruebas, reconoció un error flagrante en la calificación de la prueba de conocimientos generales y específicos, al punto que se procedió a una recalificación y recientemente, a realizar nuevamente la prueba.

Para resolver el caso concreto trazado en el problema jurídico planteado en precedencia, en primer término debe precisar el Despacho que siempre que la ley tenga establecido un procedimiento para la protección de los derechos, no puede prosperar la acción de tutela, dado su carácter residual y subsidiario; excepto, cuando se haya interpuesto la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual, a grosso modo, debe estar acreditado, próximo a suceder, grave, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño frente a la inminencia del perjuicio, y las medidas a adoptar deben ser eficaces.

Conforme a lo anterior y en los mismos términos expuestos por la Corte Constitucional, contra los actos de trámite proferidos en el marco de concursos de mérito, la acción de tutela procede de manera excepcional, cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa y ha sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual se vulneran las garantías protegidas por la Constitución.

Así las cosas, teniendo en cuenta que para actos administrativos de trámite procede la acción de tutela en casos excepcionales, debidamente revisados por el Juez, mucho más para los definitivos como lo es, en este caso, la publicación de resultados de la prueba de conocimientos escrita del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curador urbano publicados el 11 de noviembre de 2020 por la Universidad Nacional; en el entendido que ese acto es de mero trámite para los que lo aprobaron y continúan en el proceso de selección, y definitivo para quienes quedaron excluidos, ya que para estos se resuelve una situación jurídica, contando con los mecanismos de reclamación procedente y excepcionalmente, con la acción de tutela, cuando se evidencie que la calificación ha vulnerado sus derechos fundamentales, teniendo en cuenta que una acción contenciosa administrativa, no denota la celeridad que se requiere para esta clase de asuntos y no permite que, en caso de demostrarse la vulneración de los derechos, el accionante pueda pasar a la siguiente etapa sin traumatismos para quienes sí aprobaron en primer orden y cuentan con expectativas dentro del proceso; explicado de otro modo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se convierte en ineficaz, dada la agilidad del concurso de méritos, teniendo en cuenta que lo pretendido es la corrección de la prueba de conocimientos, o inclusive su repetición, porque para la accionante, la calificación de su prueba atenta contra sus derechos; por lo que, en este caso, el Despacho entrará a resolver el fondo del asunto para determinar si las pretensiones de la actora y su coadyuvante tienen vocación de prosperidad; sin perjuicio, claro está, que la accionante quiera ejercer las acciones contencioso administrativas correspondientes, independientemente del resultado de la acción de tutela.

Arribando entonces al caso concreto, una vez superado el estudio de procedencia, con respecto a las objeciones a la prueba escrita presentada por la accionante, el Despacho encuentra que las mismas no tienen fundamento probatorio dentro del plenario, toda vez que lo alegado por la accionante constituye una apreciación personal y justifica los mismos en una aparente modificación de los parámetros de calificación que no han sido demostrados, ya que los porcentajes de calificación son los mismos, independiente de su aplicación, explicada claramente por el equipo de expertos de la Universidad Nacional.

De conformidad con el capítulo III PRUEBA DE CONOCIMIENTOS de la "Convocatoria del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018, para la conformación de la lista de elegibles para la designación de curadores urbanos", la prueba tenía las siguientes características y/o componentes de evaluación:



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

3.1 CARACTERISTICAS DE LA PRUEBA: La prueba de conocimiento tendrá un carácter eliminatorio y un valor del 50% dentro del concurso.

Para superar la prueba de conocimientos, los participantes deberán obtener una calificación igual o mayor al 70% sobre el 100% del puntaje total de la prueba. Dicha prueba únicamente será presentada por aquellos concursantes que hayan demostrado el cumplimiento de los requisitos para concursar, y que se encuentren relacionados en el listado definitivo de admitidos al presente concurso.

3.2 VALOR DE LA PRUEBA: La prueba de conocimiento tendrá carácter eliminatorio y un valor del 50% dentro del concurso

Los componentes de la prueba tendrán la siguiente valoración:

- Componente General (40%)
- Componente Específico (60%)

3.3 ESTRUCTURA DE LA PRUEBA: En atención a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1796 de 2016, la prueba de conocimiento tendrá un componente de carácter general y otro de carácter específico, bajo los siguientes parámetros:

- Componente General:
  - Normas nacionales en materia de desarrollo y planificación urbana y territorial
  - Marco general de sismo resistencia.
- Componente Específico:
  - Normas municipales o distritales en materia de desarrollo y planificación Urbana.
  - Plan de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que lo desarrollen complementen.

Y en la publicación de resultados, la Universidad Nacional de Colombia, explicó que utilizó el siguiente método de calificación:

**Nota 1:** El puntaje publicado se estableció de la siguiente forma: Componente General (40%) y Componente Específico (60%). Para superar la prueba de conocimientos los participantes deberán obtener una calificación igual o mayor a 70 sobre el 100 del puntaje total de la prueba.

**Nota 2:** Los puntajes de cada uno de los componentes fueron sometidos a una transformación lineal directa (corrección estadística) que en ningún caso altera o modifica el orden original de las puntuaciones y que, en todos los casos, resulta favorable para el de puntaje los concursantes que presentaron la prueba

**Nota 3:** Las preguntas del tema Ley de Sismo resistencia en las que se exigían cálculos complejos y que resultaron de una dificultad muy elevada para los evaluados fueron calificadas como correctas para todos los concursantes independientemente de la opción que hayan marcado en su hoja de respuestas

Nótese que el método de calificación de los componentes general y específico, mantienen el porcentaje en 40% y 60% respectivamente, sobre los cuales, los participantes debían obtener una calificación sobre 70/100 para ser aprobados, ítem que no fue modificado por



## Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

la universidad y que se mantuvo como corresponde, por lo que no hay vulneración alguna de derechos en este punto.

Ahora bien, afirma el ente universitario calificador que cada uno de los componentes calificables fueron sometidos a una transformación lineal directa.

En términos generales, se puede acudir a la transformación de variables cuando, se pretenda hacer una corrección en la estadística, ya que a menudo, hay datos que no presentan las características o comportamiento deseado para la situación en la que se está trabajando, por lo que una de las soluciones para mejorar el análisis estadístico, es recurrir a la transformación lineal.<sup>8</sup>

Y la accionada universidad avala este mecanismo, afirmando que *“...el procedimiento descrito NO constituye un desacuerdo en la calificación realizada por la Universidad Nacional de Colombia, dado que el tema de Ley Sismo resistencia está definido dentro de la estructura de prueba publicada para todos los concursantes y se respetaron los criterios técnicos de construcción y validación de preguntas. Esta decisión se tomó en concordancia con el principio de favorabilidad, teniendo en cuenta los argumentos técnicos presentados, junto con el análisis riguroso de la información estadística obtenida con la aplicación de la prueba escrita y el nivel de experticia que los concursantes evaluados evidenciaron en los ítems previamente mencionados.”* Y frente a la Nota 3, explica que *“...se incluyó en aras de dar transparencia a la publicación de los resultados, misma con la que deben adelantarse los concursos de méritos; su intención está orientada a dar tranquilidad a todos los concursantes de que las preguntas aplicadas fueron minuciosamente revisadas de manera previa a asignar la clave (opción u opciones que serían calificadas como correctas). Por lo tanto, se reitera, la decisión que se tomó fue acorde con el principio de favorabilidad y se encuentra sustentada en una revisión técnica, estadística y psicométrica minuciosa por parte del equipo de la Universidad Nacional de Colombia.”*

Por lo tanto, no encuentra el Despacho mérito suficiente para desestimar el método de calificación utilizado por el personal competente de la Universidad Nacional y tampoco considera que la aplicación del mismo vulnera los derechos fundamentales alegados; además la actora no explica de forma clara, en qué consistió el error en la calificación de la prueba, y únicamente advierte que la universidad cambió los parámetros de calificación, pero no ahonda en establecer de qué forma el método utilizado constituye un error que desencadena en el puntaje obtenido, con el cual, queda por fuera del proceso de selección.

No sobra agregar que las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de los derechos fundamentales, debiendo ser acatadas tanto por las autoridades públicas como por los concursantes. Así, si la accionante conoció y aceptó previamente los términos de la convocatoria al momento de su inscripción, no puede desconocer ese debido proceso del concurso, además que se le otorgó la oportunidad de reclamar el resultado obtenido, lo cual realizó a través de petición de fecha 30 de noviembre de 2020, la cual fue contestada de fondo por la Universidad Nacional y se confirmó su estado de No Aprobado

<sup>8</sup> Una transformación de variables en estadística consiste en que dada una variable estadística  $x$  una nueva variable estadística  $y$ , será una transformación lineal de  $x$  cuando cada valor de  $y$  ( $y_i$ ) dependa de cada observación de  $x$  ( $x_i$ ) según una función lineal:  $y_i = a + b x_i$ , manteniéndose la asignación de frecuencias. Las transformaciones se pueden aplicar a una sola variable  $X$ , a dos variables ( $X, Y$ ), o a más variables. En el primer caso, las razones para llevar a cabo una transformación son principalmente las siguientes: modificar la media o la varianza, reducir la asimetría o la curtosis, aunque especialmente se hace para tratar de conseguir que los datos sigan una distribución normal. Transformar una variable consiste, en notación matemática en aplicar  $f(X)=Y$ , a la variable  $X$ .

<https://www.uv.es/ceaces/base/descriptiva/tranlinea.htm#:~:text=Dada%20una%20variable%20estad%C3%ADstica%20x,manteni%C3%A9ndose%20la%20asignaci%C3%B3n%20de%20frecuencias.>



## Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

dentro de la publicación definitiva de resultados de la prueba de conocimientos, por lo que se observa que a la actora se le han proporcionado todas las garantías procesales, administrativas y legales.

En virtud del presente análisis constitucional concluye el Despacho que no se evidencia vulneración por parte de las accionadas UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO, de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo, entre otros, invocados por la accionante y su coadyuvante, y de otro lado, tampoco se vislumbra que la misma soporte la ocurrencia de un perjuicio irremediable, razones por las cuales, estudiada de fondo, se denegará la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley:

### FALLA

**PRIMERO: DENEGAR** la presente acción de tutela impetrada por la señora ANA MILENA MOLINA MARTINEZ y como coadyuvante, el señor ARMANDO JOSE GUIJARRO DAZA, contra UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO, por la denunciada violación de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, buena fe, trabajo, entre otros, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Las accionadas UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y SUPERINTENDENCIA NOTARIADO Y REGISTRO **deben publicar el presente fallo de tutela en las páginas web del concurso o por cualquier medio expedito, para que sea conocido por los participantes del Concurso Público de Méritos No. 001 de 2018 para la provisión de curadores urbanos, con interés legítimo en el resultado del proceso.**

**TERCERO:** Notifíquese esta providencia por el medio más expedito a las partes, aplicando lo dispuesto en el Decreto 806 de 2020.

**CUARTO:** Dentro del término legal, remítase el expediente digital a la H. Corte Constitucional, para su eventual REVISIÓN. Esto, en el evento de que el presente fallo no sea IMPUGNADO.

**QUINTO:** En caso de exclusión de revisión de la presente acción, archívese el expediente sin necesidad de auto que lo ordene.

### COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JESÚS ENRIQUE HERNÁNDEZ GÁMEZ**  
Juez Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla

Firmado Por:

**JESUS ENRIQUE HERNANDEZ GAMEZ**

**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 007 ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO BARRANQUILLA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **69aa3edd574b200fa08bc1e1610c762f26c897cb4b570362db447c90f9662c5d**  
Documento generado en 13/01/2021 07:26:11 p.m.