



JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO

Acción de Tutela N°. 520013118001 **2025-00080-00**
Accionante CATALINA OSSA PERAFAN
Accionados COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
UNIVERSIDAD LIBRE
Vinculados PARTICIPANTES de la convocatoria Concurso de Méritos FGN 2024, inscritos en el empleo denominado “FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS” identificado con código I-104-M, 01-(448)
U.T. CONVOCATORIA FGN 2024

San Juan de Pasto, dieciséis de julio de dos mil veinticinco

1. OBJETO

Surtido el trámite procede el Despacho a resolver la acción de tutela propuesta por la señora CATALINA OSSA PERAFAN, identificada con la cédula de ciudadanía No.1.085.281.194, a nombre propio, en contra de la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y UNIVERSIDAD LIBRE por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al mérito, trámite al cual fueron vinculados los participantes de la convocatoria Concurso de Méritos FGN 2024, especialmente a los inscritos en el empleo denominado “*FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS*” identificado con código I-104-M, 01-(448) y la U.T. CONVOCATORIA FGN 2024.

2. ANTECEDENTES

2.1. SUPUESTOS FÁCTICOS

En la demanda de tutela precisa la accionante que, el Acuerdo No. 001 de 2025 convoca y establece las reglas para el concurso de méritos de la Fiscalía General de la Nación para el año 2024, con la finalidad de proveer 4.000 vacantes



definitivas en su planta de personal, bajo el Sistema Especial de Carrera; es así, como los requisitos específicos para cada empleo, incluyendo la experiencia mínima a verificarse con base en lo exigido en el Manual Específico de Funciones y Requisitos FGN-AP01-M-01 Versión 05, actualizado por Resolución N° 3861 del 16 de mayo de 2024 y lo detallado en la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial (OPECE), para cada empleo ofertado en este concurso.

Precisa, que en las fechas establecidas se inscribió para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS con código de empleo I-104-M-01-(448), para el cual, la experiencia profesional exigida en la OPECE es de tres (3) años, sin embargo, en el Manual de Funciones publicado en la página de la FGN, es solo de dos (2) años.

Arguye que a pesar de que su intención inicial era postularse para acceder al cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO con código de empleo I-103-M-01-(597), no pudo hacerlo porque en la OPECE se exigen cinco (5) años de experiencia profesional y ella solo tiene cuatro (4) años, además, para ambos cargos no se aplican equivalencias de estudio u otro tipo de experiencia laboral o docente.

Señala que a la fecha no se ha publicado el Manual de Funciones de la FGN acorde con los requisitos de la OPECE o viceversa y en caso de que existiera, este no ha sido publicado o difundido entre los aspirantes, además de que de existir este cambio no fue introducido en la etapa de inscripciones en el mes de abril de los corrientes. Alega que a pesar de que ella aceptó las condiciones y reglas establecidas en el Acuerdo al momento de su inscripción, las normas de superior jerarquía o el manual que define el cargo no pueden ser derogadas o modificadas por la OPECE y esta situación no convalida automáticamente una posible ilegalidad de fondo en las reglas establecidas.

2.2. SOLICITUD DE AMPARO Y PRETENSIONES

La accionante solicita que se tutelen sus derechos fundamentales a la igualdad y al mérito y que, en consecuencia, se ordene a los accionados corregir la OPECE y adoptar en las etapas del concurso correspondientes los lineamientos del manual de funciones de la Fiscalía General de la Nación.

2.3. TRÁMITE IMPARTIDO



Efectuada la diligencia de reparto, con auto del 1 de julio de 2025, se admitió la demanda de tutela, disponiendo: (i) vincular de manera oficiosa a los participantes de la convocatoria Concurso de Méritos FGN 2024, especialmente a los inscritos en el empleo denominado “*FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS*” identificado con código I-104-M, 01-(448) y la U.T. CONVOCATORIA FGN 2024; (ii) NEGAR la solicitud de la medida provisional referida en la demanda de tutela; (iii) notificar a las partes, corriéndoles traslado de la demanda y anexos a los accionados y vinculados; (iv) ORDENAR a la UT Convocatoria FGN 2024 proceda a publicar en la aplicación web SIDCA 3 la demanda de acción de tutela y el auto admisorio y; (v) llevar a cabo la actividad probatoria pertinente.

Esta providencia fue notificada en debida manera a las partes, mediante el oficio No.0476 del 2 de julio de 2025, remitido al día siguiente vía correo electrónico.

3. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADOS

3.1. UNIÓN TEMPORAL CONVOCATORIA FGN 2024

Procede a rendir informe por conducto de apoderado especial, quien como argumentos de defensa expone los que se pasa a reseñar:

Precisa que esta UT suscribió con la FGN el Contrato No. FGN-NC-0279-2024 con el objeto desarrollar el Concurso de Méritos FGN 2024, para la provisión de algunas vacantes definitivas de la planta de personal de esta última, pertenecientes al sistema especial de carrera, en las modalidades de ascenso e ingreso, desde la etapa de inscripciones hasta la conformación y publicación de las listas de elegibles en firme, siendo una de sus obligaciones contractuales el atender, resolver y responder de fondo, dentro de los términos legales, las reclamaciones, derechos de petición, acciones judiciales y llevar a cabo las actuaciones administrativas durante las diferentes etapas del concurso.

En torno a los fundamentos fácticos y jurídicos que expone la accionante, señala que los requisitos específicos de los empleos efectivamente se encuentran consignados en la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial – OPEC, el cual hace parte integral del proceso de selección, no obstante, se aclara que los requisitos mínimos no se definen exclusivamente con base en el Manual



Específico de Funciones y Competencias Laborales (MEFCL), ya que este es un instrumento técnico de carácter administrativo, cuya finalidad es describir las funciones, responsabilidades y requisitos generales para el ejercicio de los empleos en una entidad, que no tiene fuerza normativa para modificar las condiciones mínimas establecidas por el legislador para el acceso a cargos públicos, puesto que se ser así, se desconocería la jerarquía normativa establecida en el ordenamiento jurídico colombiano, así se indica que en este caso resulta aplicable lo dispuesto en el art. 127 de la Ley 270 de 1996, en torno a que los Fiscales deben reunir los mismos requisitos generales que se exigen para los jueces y magistrados de la república, luego que el artículo siguiente de dicha normatividad, que fue modificado por el art. 66 de la Ley 2430 de 2024, exige que para el cargo de Juez Municipal, se debe tener una experiencia no inferior a tres (3) años, los cuales se deben adquirir con posterioridad a la obtención del título de abogado, por lo tanto, la U.T. se ha limitado a aplicar lo dispuesto por el legislador, incorporando los requisitos mínimos de ciertos empleos, con las normas en cita.

Expresa que es cierto que no se aplican equivalencias para el cumplimiento de los requisitos de experiencia exigidos para los empleos de Fiscal Delegado, toda vez que esta limitación está claramente dispuesta tanto en la Guía de Orientación al Aspirante para la Verificación de Requisitos Mínimos y Condiciones de Participación, como en el artículo 128 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 66 de la Ley 2430 de 2024, ya que al indicar que la experiencia solo puede adquirirse con posterioridad al título, elimina como formas alternativas para cumplir este requisito la experiencia previa al grado, estudios adicionales o actividades académicas.

De igual manera, expresa que al realizar una revisión comparativa entre los requisitos y funciones señalados en la OPECE y aquellos contenidos en el Manual, se advierte que existe consistencia en cuanto a las funciones asignadas y los requisitos exigidos para el cargo de Fiscal Delegado, con excepción del requisito de experiencia mínima, aspecto que se regula de acuerdo a los fundamentos normativos precedentes, sumado a ello, señala que la Unión Temporal Convocatoria FGN 2024 no tiene competencia alguna para actualizar, modificar o interpretar el Manual Específico de Funciones y Requisitos, ya que esta facultad corresponde única y exclusivamente a la FGN, en su calidad de entidad nominadora y responsable del diseño y administración de su planta de personal.

Aduce que no se configura una vulneración al principio de igualdad ni al principio del mérito, puesto que las reglas del concurso son de público conocimiento, han



sido aplicadas de manera uniforme a todos los aspirantes y se sustentan en normas de carácter general, impersonal y obligatorio, todos los participantes han tenido acceso a la información, a las mismas condiciones y a los mismos requisitos legales y técnicos, sin discriminación alguna.

Menciona que existen mecanismos ordinarios, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así como las reclamaciones ante la UT Convocatoria FGN 2024 operador del proceso concursal, que pueden ser ejercidos para controvertir los actos administrativos derivados del concurso y el hecho de que estos mecanismos sean más prolongados no los convierte en ineficaces, la tutela, como mecanismo excepcional, no puede sustituir ni paralizar procesos administrativos en curso basados en la legalidad y el principio de mérito, sin pruebas fehacientes de una afectación directa, grave e inminente de derechos fundamentales.

En estos términos, señala que el Acuerdo No. 001 del 03 de marzo de 2025, goza de presunción de legalidad, establecida en el art. 88 del CPACA, que garantiza la estabilidad jurídica de las decisiones administrativas y evita que la administración pública quede en un estado de incertidumbre mientras se dirimen eventuales controversias judiciales, a la par de que su suspensión generaría un grave perjuicio tanto para la administración como para los aspirantes, toda vez que paralizaría el proceso de selección, generaría un detrimento patrimonial y afectaría la seguridad jurídica y estabilidad del proceso, sumado a consecuencias jurídicas como la afectación del principio del mérito, responsabilidad contractual que afectaría a la FGN y la Unión Temporal y un precedente negativo para futuros concursos, finalmente, se pone de presente las implicaciones en torno al cumplimiento del cronograma del concurso y las actuaciones que ya se han adelantado para poder cumplir el mismo.

3.2. COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Por conducto de quien se identifica como Secretaria Técnica de la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación (A), rinde informe dentro del presente trámite constitucional, bajo los términos que se pasan a reseñar a continuación:

Precisa que, de conformidad con lo previsto en el art. 4 del Decreto Ley 020 de 2014, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 4 del Acuerdo 0085 de



2017, la administración de la carrera especial, corresponde a la Comisión de la Carrera Especial – CCE de la FGN, la cual es un órgano participativo y de gestión, cuyas funciones se adelantarán con la participación de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera y la Secretaría Técnica se encuentra a cargo de la Subdirectora de Apoyo a la CCE (A), en los términos y condiciones previstos en el artículo 8 del Acuerdo 0085 de 2017.

En este sentido se aclara que los asuntos relacionados con los concursos de méritos de la FGN, competen a la Comisión de la Carrera Especial, a la cual le corresponde definir los aspectos técnicos, procedimentales y normativos, bajo los cuales se desarrollarán, motivo por el cual, se alega la falta de legitimación en la causa por pasiva en cabeza de la Fiscal General de la Nación, para actuar dentro de la presente acción constitucional, pues no existe una relación de causalidad entre sus actuaciones y la presunta vulneración de los derechos invocados por la tutelante.

Ya adentrándose a la discusión que nos atañe, señala que las inconformidades de la accionante giran en torno a los requisitos establecidos en el Acuerdo No.001 de 2025, y junto con su anexo correspondiente a la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial OPECE, para desempeñar los empleos de Fiscal Delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos y Fiscal Delegado ante Jueces de Circuito, por lo tanto, aduce que la acción de tutela es improcedente, al no cumplir el requisito de subsidiaridad, en la medida que la promotora de la acción cuenta con los medios de control Contencioso Administrativos idóneos para controvertir dichos actos administrativos, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, además de no existir prueba que indique la amenaza de un perjuicio irremediable.

Señala que en virtud del contrato de Prestación de Servicios FGN-NC-0279-2024, la U.T Convocatoria FGN 2024, es la responsable de la ejecución del concurso de méritos, por lo que se le solicitó brindar el informe correspondiente, mismo que se observa se rindió en los términos de la contestación relacionada previamente.

Ahora bien, también aclara que si bien el artículo 65 de la Ley 2430 de 2024 no determina expresamente que los delegados de la Fiscalía deban cumplir los mismos requisitos adicionales que el Juez de la República ante el cual actúan, en lectura conjunta de las normas se desprende que, efectivamente, los requisitos establecidos en los artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, entendidos estos con la respectiva modificación introducida por la Ley 2430 de 2024, son los mismos aplicables a los delegados de la Fiscalía y, por esto, se debe acudir a la aplicación de la norma por analogía y en consecuencia, se advierte que los



requisitos establecidos por la Ley priman sobre el Manual Específico de Funciones y Requisitos de esta Entidad. Así las cosas, estima que la acción de amparo incoada por la señora CATALINA OSSA PERAFAN, debe negarse por no presentarse vulneración alguna de los derechos invocados, toda vez que, no se trasgrede el derecho a acceder a cargos públicos por cuanto la UT Convocatoria FGN 2024 y la Fiscalía General de la Nación han dado estricto cumplimiento a las normas que rigen el Acuerdo de convocatoria.

3.3. PARTICIPANTES CONVOCATORIA CONCURSO DE MÉRITOS FGN 2024, INSCRITOS EN EL EMPLEO DENOMINADO “FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS” IDENTIFICADO CON CÓDIGO I-104-M, 01-(448)

Se recibió escrito de la señora LIMBANIA GUAMANGA PÉREZ, quien manifiesta que coadyuva la solicitud de amparo de la accionante, bajo el presupuesto de que ella también se inscribió al mismo cargo que lo hizo la promotora de la acción, cuya experiencia profesional exigida en la OPECE no corresponde a la que figura en el Manual de Funciones publicado en la página de la Fiscalía General de la Nación, por lo tanto pide que se tutelen los derechos fundamentales implorados y se emitan los ordenamientos relacionados en el libelo tutelar.

4. PRUEBA RELEVANTE RECABADA

4.1. La parte **accionante** aportó las siguientes pruebas documentales:

- 4.1.1.** Copia cédula de ciudadanía No.1.085.281.194, en un (1) folio.
- 4.1.2.** Copia de la Tarjeta Profesional No.356.077 del C.S. de la J., en un (1) folio.
- 4.1.3.** Pantallazo de su inscripción al concurso de méritos para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS, en un (1) folio.
- 4.1.4.** Constancia de servicios prestados a la Fiscalía General de la Nación, expedida el 11 de abril de 2025, en un (1) folio.
- 4.1.5.** Pantallazo OPECE del cargo Fiscal delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos, en un (1) folio.
- 4.1.6.** Pantallazo OPECE del cargo Fiscal delegado ante Jueces del Circuito, en un (1) folio.
- 4.1.7.** Boletín informativo No.10, concurso de méritos de la FGN 2024, en un (1) folio.



4.1.8. Acuerdo No.001 del 3 de marzo de 2025, por el cual se convoca y establecen las reglas del concurso de méritos para proveer algunas vacantes definitivas en las modalidades ascenso e ingreso, de la planta de personal de la FGN, Sistema Especial de Carrera, en cuarenta y tres (43) folios.

4.1.9. Anexos No.1 del anterior acuerdo, en doce (12) folios.

4.1.10. Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, código FGN-AP01-M-01, versión 5, en ciento cincuenta y tres (153) folios.

4.1.11. Resolución No.3861 del 16 de mayo de 2024, por la cual se modifica parcialmente el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, en dieciséis (16) folio.

4.2. Con su informe la **UNIÓN TEMPORAL CONVOCATORIA FGN 2024**, adjuntó los documentos relacionados en los numerales 4.1.8. y 4.1.9. y los medios de convicción que se pasan a relacionar:

4.2.1. Guía de Orientación al Aspirante para la Etapa de Verificación del Cumplimiento de Requisitos Mínimos y Condiciones de Participación, Concurso de Méritos FGN 2024, en cuarenta y cinco (45) folios.

4.2.2. Formulario de Registro Único Tributario del NIT No.901889125 correspondiente a la UT CONVOCATORIA FGN 2024, en cinco (5) folios.

4.2.3. Documentos de Complementario al Contrato de Prestación de Servicios No.FGN-NC-0279 de 2024, celebrado entre la FGN y la UT CONVOCATORIA FGN 2024, en treinta (30) folios.

4.2.4. FORMATO DE UNIONES TEMPORALES O CONSORCIOS proceso FGN-NC-LP-0005-2024 ANEXO No. 6, en cuatro (4) folios.

4.3. Finalmente, la **COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** allega como pruebas los documentos referidos en los numerales 4.1.8. y 4.1.9., así como el informe de 4 de julio de 2025, remitido por la U.T Convocatoria FGN 2024, respecto de los hechos que dieron origen a la acción de tutela, en treinta y dos (32) folios.

5. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

5.1. COMPETENCIA



A este Despacho Judicial le corresponde conocer la acción de tutela instaurada en aplicación de lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, esto es, por el factor territorial debido al lugar en el que ocurre la presunta vulneración de los derechos de la accionante, toda vez que es donde ella reside y realizó su inscripción para el Concurso de Méritos FGN 2024, además, por las reglas de reparto consagradas en el Decreto 1382 de 2000, compilado en el Decreto 1069 de 2015 que, a su vez, fue modificado por el Decreto 1983 de 2017, más recientemente, por el Decreto No. 333 del 06 de abril de 2021, ya que como parte pasiva de la acción fueron convocadas la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, las cuales hacen parte de la FGN y por lo tanto son autoridades del orden nacional, respecto de quienes, las acciones de tutela promovidas en su contra, deben ser del conocimiento de los jueces del circuito o con igual categoría.

5.2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, instituyó la acción de tutela, como un mecanismo ágil y eficaz con que cuentan las personas para obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de alguna autoridad pública o de un particular, siempre y cuando no se cuente con otro mecanismo de defensa judicial, o que de existir aquél, se trate de evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual la protección opera de manera transitoria.

Con base en lo anterior, se considera que la acción de tutela exige la presencia de varios presupuestos para su viabilidad:

5.2.1. Legitimación en la causa

Con relación a la legitimación por activa encontramos que la norma establece que la acción la tendrá toda persona (art. 86 C.P.), "*por sí misma o por quien actúe en su nombre*"; disposición que es desarrollada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1.991. En el presente caso la legitimación por activa recae en la señora CATALINA OSSA PERAFAN, persona natural quien ha interpuesto la acción para que le sean protegidos sus derechos fundamentales que estima le están siendo vulnerados por parte de las entidades accionadas.



Ahora bien, se encuentran legitimadas en la causa por pasiva la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la UNIVERSIDAD LIBRE, por ser a quienes la accionante les atribuye la vulneración de sus derechos, pero además, porque las inconformidades que ella plantea, se suscitan al interior del Concurso de Méritos FGN 2024, que se convocó para proveer unas vacantes definitivas en la planta de personal de dicha entidad que forma parte de la Rama Judicial, luego que de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 4° y 13° del Decreto Ley 020 de 2014, la primera llamada a conformar la parte pasiva de la acción, es la referida Comisión por ser a quien se le ha confiado la responsabilidad de la administración de la carrera especial del FGN y por lo tanto quien tiene la facultad para adelantar procesos de selección y concursos de méritos para el ingreso y ascenso en la Entidad.

Ahora bien, también se convocó a la UNIVERSIDAD LIBRE como accionada, dado que la misma representa a la UT Convocatoria FGN 2024, quien en virtud de lo establecido en el Contrato de Prestación de Servicios No. FGN-NC-0279-2024, es la responsable de la ejecución de dicho concurso de méritos, bajo la supervisión designada de la FGN y los lineamientos de la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación.

En estos términos, consideró este despacho judicial que debía vincularse oficiosamente a la mencionada Unión Temporal y a los participantes de la convocatoria Concurso de Méritos FGN 2024, especialmente a los inscritos en el empleo denominado “*FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS*” identificado con código I-104-M, 01-(448), cargo para el cual se inscribió la promotora de la acción, debido a que podrían verse afectados sus intereses con el presente trámite.

5.2.2. Vulneración o amenaza de derechos fundamentales.

Al manifestarse en la demanda la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al mérito, se abre paso el estudio de la demanda de tutela.

5.2.3. Subsidiariedad



De acuerdo con este requisito, la tutela procede únicamente cuando no se disponga de otro medio de defensa, por cuanto no puede remplazar a la jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea el área de acción en que se desenvuelva la justicia, ni tampoco puede constituirse en un recurso adicional de los ordinarios consagrados en la Constitución y la Ley. Excepcionalmente procede como mecanismo transitorio, así exista otro instrumento judicial ordinario, cuando quiera que se trate de evitar un perjuicio irremediable, de forma que de no ser recurriendo a ella, tal perjuicio se consumaría sin posibilidad de reparar o retrotraer las cosas a su estado anterior.

Dicho lo que precede y atendiendo a que la parte pasiva de la acción ha alegado que existen otros mecanismos a la disposición de la señora OSSA PERAFAN, para garantizar sus derechos, se hace necesario efectuar un análisis más detallado de este requisito de procedibilidad, labor que se hará al analizar el caso en concreto.

5.2.4. El principio de inmediatez.

Se predica que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y proporcional respecto del momento de la amenaza o de la vulneración de los derechos fundamentales. De conformidad con lo relacionado en la demanda de tutela, encontramos que la presente acción se ha interpuesto en un tiempo prudencial, si se tiene en cuenta que el Concurso de Méritos FGN 2024, fue convocado con el Acuerdo No.001 del 3 de marzo de 2025 y que los resultados preliminares de la verificación de requisitos mínimos y condiciones de participación, apenas se publicaron el 2 de julio de 2025, razón por la cual hace que se supere el requisito de la inmediatez.

6. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo expuesto por la parte demandante y los informes rendidos por la parte accionada y vinculada, en el presente caso el problema jurídico de se concreta en determinar si:

PRIMERO: ¿La presente acción de tutela es procedente, de acuerdo con el requisito de subsidiaridad, para debatir los requisitos mínimos de experiencia profesional que establece la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial



(OPECE), del Concurso de Méritos FGN 2024, para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS identificado con código de empleo I-104-M-01-(448)?

Solo de ser afirmativa la respuesta al anterior problema jurídico se podrá analizar el siguiente:

SEGUNDO: ¿La COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, U.T. Convocatoria FGN 2024 y/o UNIVERSIDAD LIBRE han vulnerado los derechos de la señora CATALINA OSSA PERAFAN a la igualdad y al mérito, al exigir en la OPECE, como experiencia profesional mínima para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS identificado con código de empleo I-104-M-01-(448), tres (3) años y no dos (2) años como figura en el Manual Específico de Funciones y Requisitos de la FGN?

7. TESIS DEL JUZGADO

Atendiendo a que los actos administrativos objeto de controversia son de trámite y no definitivos, se descendió a encontrar configurada una de las causales de procedencia de la acción de tutela, sin embargo, no se encontraron vulnerados o amenazados los derechos fundamentales implorados por la accionante, en la medida que el actuar de la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la U.T. CONVOCATORIA FGN 2024 se encuentra ajustada al marco legal, toda vez que los requisitos mínimos establecidos para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS con código de empleo I-104-M-01-(448), fueron oportunamente dados a conocer a los interesados en participar en el Concurso de Méritos FGN 2024 por medio de la respectiva convocatoria y la OPECE que es parte integral de la misma, no pudiendo imponerse frente a los mismos normas de menor jerarquía como es el Manual Específico de Funciones y Requisitos (FGN-AP01-M-01 Versión 05, actualizado por Resolución N° 3861 del 16 de mayo de 2024).

7.1. LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS¹

¹ Se siguen las consideraciones de la Sentencia T-381 de 2022.



La Corte ha sostenido de manera general la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos debido a la existencia de mecanismos ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo². Sin embargo, también ha reconocido que la acción es procedente como (i) mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o (ii) como medio de protección definitivo “cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados”³.

Frente a la figura del perjuicio irremediable, la Corte ha indicado⁴ que debe establecerse (i) la inminencia del perjuicio, lo que implica que el daño “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la urgencia de las medidas para evitar la afectación de los derechos fundamentales; (iii) la gravedad del perjuicio; y (iv) el carácter impostergable de las órdenes por proferir.

Igualmente, dicha corporación ha caracterizado las condiciones de idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa. Ha sostenido que la idoneidad “implica que [el medio judicial ordinario] brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su eficacia supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación”⁵. Bajo esa perspectiva ha dicho que la acción de tutela es improcedente “para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que, para la resolución de esta clase de asuntos, el legislador consagró los respectivos mecanismos judiciales ordinarios que deben emplearse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁶.

La Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En la providencia T-161 de 2017 se afirmó que “por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias

² Entre otras, sentencias T-381 de 2022, SU-067 de 2022, T-253 de 2020, T-146 de 2019, SU-077 de 2018, T-505 de 2017, T-178 de 2017, T-041 de 2013, T-270 de 2012, T-271 de 2012, T-1256 de 2008, T-467 de 2006, T-1059 de 2005. La Corte ha indicado que esta “no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas” (T-260 de 2018).

³ T-260 de 2018. Al respecto, también pueden revisarse las sentencias T-198 de 2006, T-1038 de 2007, T-992 de 2008, T-866 de 2009, T-264 de 2018 y T-137 de 2020, entre otras.

⁴ T-039 de 2022, además pueden revisarse las sentencias T-956 de 2013, T-471 de 2017, T-391 de 2018, T-020 de 2021 y T-171 de 2021, entre otras.

⁵ C-132 de 2018.

⁶ SU-439 de 2017.



suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa”. Igualmente, en la Sentencia T-442 de 2017 se reiteró que la tutela tiene una naturaleza subsidiaria y que “el carácter residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la Constitución y la Ley a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial”.

Esto es así dado que la ley dotó a los procesos que se tramitan ante dicha jurisdicción de una *“perspectiva garantista, dado que amplió la procedencia de las medidas cautelares que pueden ser decretadas en el ejercicio de cualquier acción propia de esta jurisdicción lo que admite, entre otras cosas, que la protección de los derechos constitucionales pueda llevarse, al menos prima facie, de manera efectiva”*⁷.

Precisamente en esa dirección señaló la Corte que de la referida acción se predicaban cinco características que evidencian su capacidad para la protección de los derechos y que contrastan con la regulación de la acción de nulidad y restablecimiento en el régimen anterior, contenido en el Decreto 01 de 1984. Estas son: (i) existe una serie amplia de medidas cautelares entre las que se encuentran el restablecimiento inmediato de un derecho, la suspensión de un procedimiento, la orden de adopción a la administración de una decisión, la demolición de una obra o las órdenes de imponer obligaciones de hacer o no hacer; (ii) fue suprimida la expresión “manifiesta infracción” como condición para decretar la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo; (iii) se estableció un sistema innominado de medidas cautelares; (iv) se conciben las medidas cautelares de forma autónoma a la demanda presentada, a tal punto que el requisito de conciliación prejudicial no les es aplicable; y (v) se prevén las medidas de urgencia que, por la finalidad que persiguen, fueron estructuradas como medios preliminares dotados de eficacia inmediata para la protección de los derechos fundamentales⁸.

En el punto relativo a las medidas cautelares es importante señalar que el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- establece la posibilidad de decretar estas medidas *“[e]n todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso”*. Igualmente, el artículo 233 de la misma normativa indica que *“[l]a medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la*

⁷ SU-691 de 2017.

⁸ SU-691 de 2017.



demanda y en cualquier estado del proceso”. Este esquema se ve reforzado por las medidas cautelares de urgencia que establece el artículo 234 del CPACA con un trámite abreviado.

En conclusión, la acción de tutela en contra de actos administrativos es, *por regla general, improcedente*. Esto es así porque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuenta con un régimen de medidas cautelares robusto y garantista. Sin embargo, en caso de que se evidencie que (i) el medio no es idóneo o efectivo o que (ii) puede configurarse un perjuicio irremediable, será procedente el amparo.

7.2. LA ACCIÓN DE TUTELA PARA DISCUTIR DECISIONES TOMADAS EN EL MARCO DE UN CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS.

En general la Corte ha aplicado las reglas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos cuando se discute los actos expedidos en el marco de concursos de méritos. En la Sentencia SU-067 de 2022 dijo la Corte:

“[E]l juez de lo contencioso administrativo es la autoridad llamada a juzgar las violaciones de los derechos fundamentales que ocurran en este tipo de actuaciones administrativas. Al respecto, ha manifestado que ‘por regla general, [...] es improcedente la acción de tutela que pretenda controvertir los actos proferidos por las autoridades administrativas que se expidan con ocasión de un concurso de méritos, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales como lo dispone el artículo 104⁹ de la Ley 1437 de 2011”.

⁹ Artículo 104 del CPACA. “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.



A pesar de lo anterior, se han reconocido tres eventos en los cuales la acción de tutela puede ser procedente para controvertir las decisiones adoptadas en estos concursos. La siguiente tabla sintetiza estas reglas:

| Procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones tomadas en concursos de méritos¹⁰ | |
|--|--|
| <i>Inexistencia de un mecanismo judicial</i> | Se trata del reconocimiento “de la existencia de ciertos actos que, de conformidad con las reglas del derecho administrativo, no pueden ser sometidos a escrutinio judicial” ¹¹ . Esto sucede, por ejemplo, frente a los actos administrativos de trámite. En estos eventos, la acción de tutela opera como mecanismo definitivo. |
| <i>Urgencia de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable</i> | Se presenta cuando “por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción” ¹² . |
| <i>Planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo</i> | Se trata de aquellos eventos los que “las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales” ¹³ . La Corte ha aplicado este supuesto cuando existen criterios de discriminación. Por ejemplo, en la Sentencia T-160 de 2018 se excluyó al concursante por tener un tatuaje. En la Sentencia T-438 de 2018 esto se dio por la estatura del aspirante. |

8. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definen conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado”.

¹⁰ SU-067 de 2022.

¹¹ SU-067 de 2022. También pueden verse las sentencias T-315 de 1998 y T-292 de 2017.

¹² SU-067 de 2022 reiterando la Sentencia T-049 de 2019.

¹³ SU-067 de 2022.



En el presente asunto, la señora CATALINA OSSA PERAFAN acude directamente al instrumento tutelar en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al mérito, los cuales los considera vulnerados por la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la UNIVERSIDAD LIBRE, por establecer en la OPECE del Concurso de Méritos FGN 2024, para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS con código de empleo I-104-M-01-(448), como requisito mínimo, tres (3) años de experiencia profesional y no dos (2) años, como se determina en el Manual Específico de Funciones y Requisitos FGN-AP01-M-01 Versión 05, el cual, se indica en el Acuerdo No. 001 de 2025, es base para la verificación de dichos requisitos para los cargos que se convocan al concurso.

Frente a la solicitud de amparo constitucional se pronuncia la UNIÓN TEMPORAL CONVOCATORIA FGN 2024, señalando que suscribió contrato con la Fiscalía General de la Nación para adelantar el Concurso de Méritos FGN 2024, adquiriendo algunas obligaciones legales, entre ellas resolver reclamaciones y realizar actuaciones administrativas. Argumenta que los requisitos para los empleos convocados están establecidos en la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial (OPEC), de acuerdo con la normatividad aplicable al caso, que son los arts. 127 y 128 de la Ley 270 de 1996 y su reforma por la Ley 2430 de 2024, por lo tanto, aunque el Manual Específico de Funciones es una herramienta técnica, no puede modificar requisitos legales definidos por el legislador, citando que para cargos como el de Fiscal Delegado, la experiencia es la misma exigida para los jueces frente a quienes actúa y solo puede adquirirse después del título de abogado, además, afirma que no se vulneran los principios de igualdad ni mérito, dado que las reglas del concurso son claras, públicas y aplicadas por igual, y pone de presente que existen medios ordinarios para controvertir los actos del concurso, por lo que la tutela no es procedente como mecanismo principal. Finalmente, sostiene que el Acuerdo No. 001 de 2025 tiene presunción de legalidad, y su suspensión causaría graves perjuicios al proceso, a la administración y al cumplimiento del cronograma.

Por su parte, la SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (FGN) rinde informe aclarando que la administración de la carrera especial está a cargo de dicha Comisión, conforme al Decreto Ley 020 de 2014 y el Acuerdo 0085 de 2017, por lo que la Fiscal General no es la autoridad competente para responder a esta acción constitucional, ya que no existe vínculo directo con la presunta vulneración alegada. Señala que las inconformidades de la accionante se centran en los requisitos establecidos en el Acuerdo No. 001 de 2025 y su anexo OPECE, los



cuales, según argumenta, se ajustan a la normativa vigente, especialmente a lo dispuesto en los artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, modificados por la Ley 2430 de 2024, normas que deben primar sobre el Manual Específico de Funciones, añade que la Unión Temporal Convocatoria FGN 2024, como ejecutora del concurso, ya rindió su informe y que la acción de tutela resulta improcedente por no cumplir el principio de subsidiaridad, existiendo mecanismos judiciales ordinarios para controvertir los actos administrativos, sin que se demuestre un perjuicio irremediable. Por lo tanto, solicita que se niegue la acción presentada al no evidenciarse vulneración de derechos fundamentales.

Descritos los pormenores del caso, se avizora que la parte pasiva, ha indicado dentro de sus argumentos de defensa que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiaridad, razón por la cual, se planteó el primer problema jurídico, puesto que antes de adentrarnos a analizar el fondo del asunto, es necesario que la judicatura determine el cumplimiento de este, pues de lo contrario el Juez Constitucional se ve compelido a declarar la improcedencia de la acción.

En estos términos se advierte que, como se dijo en acápites precedentes, la acción de tutela, concebida como un mecanismo jurisdiccional que propende por la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de los individuos, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, se ha instituido como un medio de defensa de carácter residual y subsidiario, y, por tanto, excepcional; lo anterior parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho como el que nos rige, existen procedimientos ordinarios para asegurar la protección de estos intereses de naturaleza fundamental y en consecuencia, el carácter residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la Constitución y la Ley a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial.

Entonces, como se indicó en los fundamentos jurisprudenciales que rodean la acción, por regla general, se ha considerado que es improcedente la acción de tutela que pretenda controvertir actos proferidos por las autoridades administrativas que se expidan con ocasión de un concurso de méritos, pues para ello se han previsto otros instrumentos como el consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, además, se demuestra que dicho medio es un verdadero mecanismo de protección, ya que ante los efectos adversos de los actos administrativo, la norma, en su art. 230 señala que se puede solicitar el decreto de medidas



cautelares, las cuales, pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión.

Sin perjuicio de lo anterior, en la Sentencia SU-067 de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional, reconoció que pese a la existencia del referido mecanismo, la acción de tutela es procedente para resolver controversias relacionadas con concursos de méritos, cuando se presenta alguno de los siguientes supuestos, que se relacionaron en una tabla precedente: (i) inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido (ii) planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo y (iii) configuración de un perjuicio irremediable. A continuación, se valorará si en el presente asunto se configura alguna de las hipótesis referidas.

Frente al primer de los supuestos, se ha dicho que se trata del reconocimiento *“de la existencia de ciertos actos que, de conformidad con las reglas del derecho administrativo, no pueden ser sometidos a escrutinio judicial”*¹⁴. Esto sucede, por ejemplo, frente a los actos administrativos de trámite o ejecución, en estos eventos, la acción de tutela opera como mecanismo definitivo. Así las cosas, es pertinente determinar que las inconformidades de la actora emergen de los requisitos establecidos en la Oferta Pública de Empleos de la Carrera Especial para el cargo en el cual ella se inscribió que es el de *FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS*, identificado con el código I-104-M-01-(448), ante lo cual se resalta que acudiendo al Acuerdo No.001 del 2025 de la COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, por el cual se convocó al Concurso de Méritos, en su art. 50, se ha dejado establecido que la OPECE hace parte integral de dicho acuerdo, es decir, se trata de un acto administrativo, que para efectos de determinar si es debatible ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, corresponde establecer si aquel es de trámite o definitivo.

El Consejo de Estado ha establecido, en una línea jurisprudencial abundante y pacífica, que *“[l]as decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o aquellas que hagan imposible la continuación de una actuación o que decidan de fondo el asunto son las únicas susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tenor de lo previsto en el artículo 43 del CPACA. De ahí que, como lo ha sostenido esta Sección, los “actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación*

¹⁴ SU-067 de 2022. También pueden verse las sentencias T-315 de 1998 y T-292 de 2017.



administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no [sean] demandables”»¹⁵ en este sentido, y para dar mayor precisión, es importante señalar que en otra oportunidad, dicha Corporación definió como actos preparatorios, accesorio o de trámite: “aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración.”¹⁶

Entonces, se observa que el acto administrativo en discusión no es de carácter definitivo, puesto que no define una situación particular de la accionante y únicamente tienen por objeto procurar el avance de la actuación administrativa, como en otras oportunidades lo ha señalado el Consejo de Estado: *“los actos expedidos durante el transcurrir de una convocatoria son actos de trámite, pues solo se considera definitivo el que contiene la lista de elegibles que ha de usarse para proveer los cargos que se sometieron a concurso.”¹⁷* Razón por la cual, no puede ser demandado a través de los medios de control, sin embargo, ello no quiere decir que aquellos no estén sujetos al control judicial, sino que este se efectúa normalmente con la revisión del acto definitivo que concluye la actuación administrativa.

Corolario a ello, la Corte Constitucional también se resaltó que la acción de tutela no puede convertirse en el mecanismo para controvertir actos de trámite, sin discreción alguna, dado que ello comprometería la eficacia y celeridad de la actuación administrativa, convirtiéndose en un obstáculo desproporcionado que afectaría el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, consignado en el artículo 113 constitucional, *“pues el eficaz sometimiento de la Administración a los dictados de la Constitución y la ley en modo alguno puede conducir al anquilosamiento de las autoridades por la vía de la judicialización de todos y cada uno de sus actos.”¹⁸*

Por lo anterior, se ha limitado el conocimiento del Juez Constitucional, a las acciones interpuestas contra actos de trámite en casos verdaderamente excepcionales¹⁹ para lo cual, se han dispuesto el cumplimiento de las siguientes sub reglas: *“i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial*

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de noviembre de 2021, radicado 25000-23-37-000-2015-01583-01.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 13 de agosto de 2020, radicado 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 1 de septiembre de 2014, radicado 05001-23-31-000-2008-01185-01(2271-10).

¹⁸ Sentencia SU 067 de 2022.

¹⁹ Sentencias T-253 de 2020, SU-077 de 2018, T-682 de 2015 y SU-617 de 2013.



que se proyecte en la decisión final; y iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental»²⁰.”

En estos términos, corresponde efectuar el análisis del cumplimiento de los anteriores presupuestos así:

- (i) En efecto la actuación administrativa que tuvo su inicio con la expedición del Acuerdo No.001 de 2025, con el cual se convoca al Concurso de Méritos FGN 2024, no ha culminado, puesto que atendiendo a la estructura del concurso que se determina en el art. 2 de la misma, aún está en la fase 3 de 8, consistente en la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos y condiciones de participación para el desempeño del empleo, sumado a que no se tiene conocimiento que se haya excluido a la accionante en esta etapa, de tal suerte que en su caso en particular se haya generado un acto administrativo de carácter definitivo que defina su situación dentro de la convocatoria;
- (ii) No cabe duda que los requisitos establecidos en la OPECE que hace parte integral del citado acuerdo, define una situación especial y sustancial que se proyecta a la decisión final, dado que los mismos no solo establecen la posibilidad de la accionante de ser admitida al concurso de méritos, sino que, como ella lo manifestó, de llegar a la fase de valoración de antecedentes, serán evaluados y ponderados para establecer el puntaje que se verá reflejado en la conformación de la lista de elegibles.
- (iii) Finalmente, y atendiendo a la postura de la Sala Plena de la Corte Constitucional, reflejada en la sentencia SU 067 de 2022, se da por satisfecho el tercer requisito: *“En atención a que en esta instancia únicamente se analiza la procedibilidad de la acción, no es posible sostener que, en efecto, dicha conculcación –de los derechos fundamentales implorados por la accionante- ha ocurrido. Esta cuestión será analizada más adelante, con base en las consideraciones generales que se desarrollan a continuación.”*

En consecuencia, la respuesta al primer problema jurídico planteado es afirmativa, y al ser procedente la presente acción de tutela, se procederá a analizar el segundo de los problemas jurídicos planteados, a fin de establecer si en efecto existe vulneración de los derechos fundamentales respecto de los cuales la accionante solicita su amparo por vía de tutela.

²⁰ Sentencia SU-077 de 2018.



Así las cosas, preliminarmente es preciso resaltar que desde la constitución política, en su art. 125 se ha establecido el principio al mérito para el acceso a la función pública, a fin de que en todos los órganos y entidades del Estrado se vinculen las personas que ostentan las mejores capacidades, siendo el camino para lograr este objetivo, el concurso público de méritos, que se debe desarrollar en la marco de una actuación imparcial y objetiva, que este investida por las ritualidades del debido proceso, lo que implica que su convocatoria, se realice formalmente mediante un acto que contenga tanto de los requisitos exigidos para todos los cargos ofertados, como las reglas específicas de las diversas etapas del concurso a las que se verán sometidos los aspirantes y la propia entidad estatal²¹. Sobre este particular, la Corte Constitucional en la sentencia SU-913 de 2009 que se reiteró en la sentencia T-180 de 2015, señaló:

“(i) 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.

(ii) A través de las normas obligatorias del concurso, la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad en cada etapa se encuentra previamente regulada.

(iii) Se quebranta el derecho al debido proceso y se infringe un perjuicio cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe.

(...)

En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha expresado de manera uniforme y reiterada que los concursos – en tanto constituyen actuaciones adelantadas por las autoridades públicas – deberán realizarse con estricta sujeción (i) al derecho al debido proceso; (ii) al derecho a la igualdad y (iii) al principio de la buena fe²². Dicha obligación se traduce, en términos generales, en el imperativo que tiene la administración de ceñirse de manera

²¹ Cfr. Sentencia T-090 de 2013. En esa providencia se refirió que de acuerdo con la Sentencia C-040 de 1995, reiterada en la Sentencia SU-913 de 2009, las etapas que en general deben surtir para acceder a cualquier cargo de carrera y que, por consiguiente, deben estar consignadas en el acto administrativo de convocatoria, son: “(i) **La convocatoria:** Fase en la cual se consagran las bases del concurso, es decir, todos aquellos factores que habrán de evaluarse, así como los criterios de ponderación, aspectos que aseguran el acceso en igualdad de oportunidades al aspirante; (ii) **Reclutamiento:** En esta etapa se determina quiénes de las personas inscritas en el concurso cumplen con las condiciones objetivas mínimas señaladas en la convocatoria para acceder a las pruebas de aptitud y conocimiento. Por ejemplo, edad, nacionalidad, títulos, profesión, antecedentes penales y disciplinarios, experiencia, etc.; (iii) **Aplicación de pruebas e instrumentos de selección:** a través de estas pruebas se establece la capacidad profesional o técnica del aspirante, así como su idoneidad respecto de las calidades exigidas para desempeñar con eficiencia la función pública. No sólo comprende la evaluación intelectual, sino de aptitud e idoneidad moral, social y física. y (iv) **elaboración de lista de elegibles:** En esta etapa se incluye en lista a los participantes que aprobaron el concurso y que fueron seleccionados en estricto orden de mérito de acuerdo con el puntaje obtenido”. (Negrillas del texto original).

²² Sentencia T-502 de 2010.



precisa a las reglas del concurso ya que aquellas, como bien lo ha sostenido esta Corporación, constituyen “ley para las partes” que intervienen en él²³.

En estos términos se observa que, para el caso que nos atañe, la norma que regula el Concurso de Méritos FGN 2024, se encuentra consagrada en el Acuerdo No. 001 del 3 de marzo de 2025 “*Por el cual se convoca y establecen las reglas del concurso de méritos para proveer algunas vacantes definitivas en las modalidades ascenso e ingreso, de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación pertenecientes al Sistema Especial de Carrera*” y dicho acuerdo fue expedido por la COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en uso de las facultades conferidas por los artículos 4° y 13° Decreto Ley 020 de 2014, mismo que en el numeral 4 del art. 28, dispone que en la respectiva convocatoria se deberá realizar la identificación del empleo a proveer con: “*i) denominación, ii) código, iii) asignación básica, iv) número de plazas a proveer, v) ubicación del empleo, vi) funciones, vii) requisitos de estudios, de experiencia y competencias laborales, cuando éstas hayan sido establecidas.*”

Así las cosas, y teniendo en cuenta que las inconformidades de la actora emergen del requisito de experiencia que dispuso la citada convocatoria para el cargo de FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS con código de empleo I-104-M-01-(448), es pertinente, señalar que el citado acuerdo, en el parágrafo 2 del art.6 consagró que en la OPECE, que hace parte integrante del mismo²⁴, se establecieron, entre otras cosas “*requisitos mínimos exigidos; condiciones de participación; equivalencias y asignación básica del empleo*” luego que en esos términos, el art. 16 que versa sobre la fase de “*VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS MÍNIMOS*” expresa que la OPECE, desarrolla los requisitos mínimos exigidos para cada cargo, de conformidad con otras normas como son el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación (Versión 5 de mayo de 2024) y las Leyes 270 de 1996 y 2430 de 2024.

Dicho lo que precede, no cabe duda que la convocatoria que regula el concurso de méritos ha sido clara en establecer que es en la OPECE donde se encuentran consignados los requisitos mínimos para cada cargo, labor que se ha desplegado por la COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con apego a la norma que la faculta para tal fin. Ahora, la aparente contradicción que sustenta la tesis de la accionante, deviene del mentado art. 16 del Acuerdo No.001 de 2025, toda vez que el mismo indica que los requisitos

²³ Sentencia SU-913 de 2009. Reiterada en la Sentencia T-569 de 2011.

²⁴ Acuerdo No. 001 de 2025, art. 50.



mínimos que se establecen en la OPECE, se desarrollan con fundamento en el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, el cual, para el cargo denominado “FISCAL DELEGADO ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS”, establece : “Dos (2) años de experiencia profesional o docente.”.

Sin embargo, la accionante ignora que aquella norma, no solo pone como fundamento para determinar los requisitos mínimos el referido manual, sino que hace alusión también a la Ley 270 de 1996 y la Ley 2430 de 2024 que la modifica, de ahí que tanto la UNIÓN TEMPORAL CONVOCATORIA FGN 2024 como la COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, precisan que con apoyo en dicha ley es que los requisitos de experiencia mínima de los Fiscales delegados, se asimiló a la exigida por el art. 128, para los cargos de los funcionarios judiciales ante los cuales ellos van a actuar, es decir, que para el caso de los FISCALES DELEGADOS ANTE LOS JUECES MUNICIPALES, su experiencia profesional se incrementó a tres (3) años, lo cual se consignó en la OPECE.

Ahora, cobra sentido resaltar que la OPECE como se dijo al iniciar el presente análisis, hace parte integral de la convocatoria al Concurso de Méritos FGN 2024 y por lo tanto es un acto administrativo con carácter normativo y no un acto que no tenga fuerza reguladora como lo pretendió hacer ver la promotora de la acción, queriendo anteponer a él, el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, el cual fue adoptado mediante Resolución No.3861 de 16 de mayo de 2024 de la Directora Ejecutiva de la FGN. Entonces estamos hablando de dos normas que se encuentran vigentes dentro del ordenamiento jurídico y que por lo tanto no pueden desconocerse en cumplimiento del principio de obligatoriedad y ejecutabilidad, al respecto la sentencia C- 037 de 2000 señala:

“El principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organización política, profieren los organismos y las autoridades competentes, según la Constitución. En general, la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva.”

Ahora, no es cierto que jerárquicamente una norma tenga mayor fuerza normativa que la otra, ya que ambas fueron expedidas por autoridades administrativas en uso de sus facultades legales, es más, en el caso de la Resolución No.3861 de 16 de mayo de 2024, de acuerdo a sus considerandos, es pertinente señalar que



se fundamenta en el art. 19 del Decreto Ley 017 de 2014, que estableció que el Manual de Funciones y Requisitos para los diferentes empleos de la Fiscalía General de la Nación, debía observar las funciones generales y los requisitos de estudios y de experiencia que se fijan en ese Decreto para los diferentes empleos de la FGN, empero, de todo su copilado, no se establecen requisitos específicos de experiencia para los Fiscales Delegados ante el Tribunal del Distrito, Jueces de Circuito y Jueces Municipales y Promiscuos.

Sumado a lo anterior, se reitera que al ser el Acuerdo 001 del 3 de marzo de 2025, la norma que regula el Concurso de Méritos FGN 2024, incluida su OPECE, es la que debe aplicarse para todas sus fases, siendo aquella inmodificable, como lo señala la jurisprudencia que precedentemente se trajo a colación, pues la única forma para su inaplicación sería que resulte contraria a la Constitución, la ley o violatoria de los derechos fundamentales, cosa que no se ha podido advertir para el caso particular, ya que la antinomia que señala la accionante, no se da frente a una norma de superior jerarquía y en este sentido no contradice alguna disposición constitucional o legal, además, ha sido expedida particularmente con el fin de regular el proceso de selección que nos atañe, y es posterior, a la Resolución No.3861 de 16 de mayo de 2024, circunstancia que en aplicación a lo reglado por el art. 2 de la Ley 157 de 1887, hace que prevalezca sobre la anterior.

Ahora, es importante mencionar que no existe vulneración al derecho a la igualdad de la accionante, en la medida que el requisito mínimo de experiencia que establece la OPECE para el cargo al cual se inscribió la accionante, ha sido publicado para su conocimiento y exigido como regla del concurso a todos los aspirantes, de ahí que no se puede aludir a que ella se encuentre en una posición de desventaja frente a otros participantes, o que en fases posteriores se evalúe de forma deferente, en menoscabo de sus intereses y del principio al mérito, en virtud del cual se estableció dicho requisito a fin de determinar la idoneidad, la capacidad y la potencialidad de quienes han de ocupar un cargo desde el punto de vista de la categoría del empleo y de las necesidades del servicio.

En conclusión, este despacho judicial determina que la respuesta al segundo problema jurídico planteado es negativa y en este sentido se descenderá a negar el amparo constitucional implorado.

9. DECISIÓN



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Pasto, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR la presente acción de tutela instaurada por la señora CATALINA OSSA PERAFAN, identificada con la cédula de ciudadanía No.1.085.281.194, a nombre propio, en contra de la COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN EJECUTIVA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y UNIVERSIDAD LIBRE, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR lo decidido en este fallo, por el medio más eficaz a las partes.

TERCERO.- ADVERTIR que esta decisión es susceptible de impugnación ante el Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala de Asuntos Penales para Adolescentes, la cual deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación.

CUARTO.- De no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, previas las constancias y anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ÉDGAR GERARDO ROMO LUCERO
Juez