



República de Colombia
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia
Sala Penal

Magistrado Ponente: Juan Carlos Socha Mazo

Armenia, septiembre diecinueve (19) de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 63 001 31 07 001 2025 00051 01
Accionante: Estefanía Cárdenas Reyes
Accionada: Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y
La Unión Temporal Convocatoria FGN 2024 -Universidad Libre
Acta No. 162

La Sala resuelve la impugnación presentada por la parte accionante, contra el fallo emitido el 15 de agosto de 2025, a través del cual el Juzgado Primero Penal de Circuito Especializado de Armenia, Quindío, declaró improcedente el amparo constitucional.

HECHOS RELEVANTES

La señora Estefanía Cárdenas Reyes narró que se inscribió al concurso de méritos convocado por la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación mediante Acuerdo No. 001 de 2025, aspirando, por ingreso, al empleo de asistente de fiscal IV. Manifestó que, en el proceso de inscripción, aportó los documentos requeridos, entre ellos, la certificación de formación profesional de cuatro años en derecho, emitida por la Universidad La Gran Colombia, donde cursa 9° semestre. Lo anterior en virtud a que el requisito de experiencia laboral de 48 meses puede ser suplido por formación profesional equivalente, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución 0470 de 2014 de la FNG, que remite al artículo 27 del Decreto Ley 017 de 2014.

Con base en esa equivalencia, el 3 de julio del año en curso solicitó, en sede de reclamación, la aplicación de la norma, en consecuencia, se reconociera el

cumplimiento del requisito mínimo. La entidad negó la solicitud, bajo el argumento que el documento con el que acreditó la formación profesional ya había sido usado para cumplir el requisito de educación, por lo que no podía ser reutilizado para aplicar la equivalencia; en ese sentido, fue excluida del concurso en la etapa de verificación de requisitos mínimos y condiciones de participación.

Bajo este acontecer fáctico, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales de debido proceso, igualdad, trabajo, así como el principio al mérito; en consecuencia, ordenar a la UT Convocatoria FGN 2024 y a la Fiscalía General de la Nación revisar nuevamente su postulación, valorando la equivalencia entre su formación profesional y la experiencia exigida. Como medida provisional, solicitó suspender cualquier avance del proceso respecto de la vacante asistente de Fiscal IV, hasta tanto se resolviera la presente acción.

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto fechado del 1° de agosto de 2025¹, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Armenia avocó el conocimiento de la acción y dispuso integrar contradictorio con los accionados. Por otro lado, ordenó a la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación publicar este auto en su portal web, junto con la demanda de tutela y sus anexos, dentro del espacio virtual dedicado a la Convocatoria 001 de 2025. En cuanto a la medida provisional solicitada, expuso que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, no se contaban con los elementos de juicio necesarios para tomar una decisión en ese sentido.

1. El apoderado especial de la Unión Temporal Convocatoria FGN 2024² informó que con la FGN se suscribió el contrato No. FGN-NC-0279-2024, cuyo objeto es “Desarrollar el Concurso de Méritos FGN 2024 para la provisión de algunas vacantes definitivas de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación (FGN), 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

¹ Archivo 005AutoAdmisorio del cuaderno 01PrimeralInstancia del expediente digital.

² Archivo 009ContestacionUnivLibre del cuaderno 01PrimeralInstancia del expediente digital.

en firme". Dijo que el concurso está regulado por el Acuerdo 001 de 2025, en el cual se establecen disposiciones de obligatorio cumplimiento tanto para los aspirantes como para la entidad convocante.

Frente al caso de la demandante, manifestó que se inscribió válidamente al Concurso de Méritos FGN 2024 para el empleo de Asistente de Fiscal IV en la modalidad de ingreso, según lo establecido en la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial (OPECE). Preciso que los requisitos para dicho cargo son, en cuanto a la educación, la aprobación de 4 años de formación profesional en Derecho, a su vez, el de experiencia exige 4 años de relacionada y contempla equivalencias.

Ahora bien, con el fin de dar cumplimiento al requisito de aprobación de 4 años de formación profesional en Derecho, la accionante allegó en debida forma un certificado expedido por la Universidad La Gran Colombia el 11 de abril de 2025, el cual indica que se encuentra cursando el semestre 9 en el programa de derecho. Dicho documento fue debidamente revisado y validado por la UT, y se aceptó como prueba suficiente para acreditar el requisito mínimo de educación exigido para el empleo mencionado.

En cuanto a la documentación aportada en el ítem de experiencia, expreso que el documento expedido por Edwin Figueroa Varela Abogados SAS EFV Abogados SAS fue debidamente validado por la UT, acreditando un período comprendido entre el 28 de agosto de 2023 y el 21 de abril de 2025, experiencia que fue aceptada por cumplir con los criterios mínimos exigidos en cuanto a contenido, funciones desempeñadas, tiempo laborado, relación con el perfil del cargo y firma de quien los expide, siendo clasificada como experiencia relacionada y válida dentro del proceso de verificación, Sin embargo, el tiempo aportado, equivalente a 19 meses y 24 días, resultó insuficiente frente al mínimo de 4 años de experiencia relacionada exigido.

Seguidamente, en cuanto al documento expedido por el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad La Gran Colombia, no pudo ser tenido en cuenta dentro del proceso de verificación, ya que carece de la firma de quien lo expide, requisito indispensable para acreditar la autenticidad y

validez del contenido del documento, conforme a los lineamientos establecidos en las disposiciones que rigen el concurso de méritos.

Ahora bien, respecto a la inquietud de la accionante sobre la aplicación de la equivalencia prevista en el artículo 5 de la Resolución 0470 de 2014, mediante la cual pretende que el certificado de estudios expedido por la Universidad La Gran Colombia sea igualmente utilizado para suplir el requisito de 4 años de experiencia relacionada, preció que, desde una perspectiva normativa y jurídica, tal pretensión no resulta procedente ni viable conforme a derecho. En lo que respecta al régimen de equivalencias, el artículo 5 de la Resolución 0470 de 2014 permite la convalidación de tiempo de formación profesional por experiencia relacionada, siempre y cuando se allegue documentación distinta a la utilizada para acreditar el requisito mínimo de educación, lo que encuentra fundamento en el principio de individualización de los requisitos, conforme al cual cada exigencia debe probarse de forma autónoma e independiente, sin duplicar o reinterpretar el alcance probatorio de un mismo documento.

En consecuencia, el certificado de estudios universitarios de la accionante ya fue debidamente validado para acreditar el requisito mínimo de educación, y por lo tanto, no puede utilizarse nuevamente para satisfacer el requisito de experiencia mediante equivalencia, dado que ello implicaría una indebida duplicidad del soporte documental, vulnerando así los principios de legalidad, objetividad, buena fe, eficacia administrativa y mérito que rigen los concursos públicos conforme a los artículos 125 y 209 de la Constitución Política, al igual que lo dispuesto en el Decreto Ley 020 de 2014, el Acuerdo No. 001 de 2025 y la jurisprudencia administrativa en la materia.

Pidió desestimar las pretensiones formuladas por la actora; en consecuencia, declarar la improcedencia de la presente acción de tutela.

2. El subdirector Nacional de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación³ refirió que los asuntos relacionados con los concursos de méritos de la entidad competen a la Comisión de la Carrera Especial, a la cual le corresponde definir los aspectos técnicos,

³ Archivo 021ContestacionCarreraFiscalia del cuaderno 01PrimeraInstancia del expediente digital.

procedimentales y normativos, bajo los cuales se desarrollarán los concursos o procesos de selección para la provisión de las vacantes definitivas que se encuentran en la planta de personal de la Entidad, motivo por el cual se denota 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 supuesta vulneración de los derechos invocados por la tutelante.

Por otro lado, acotó que la accionante pretende que a través de esta acción se modifiquen las reglas del concurso de méritos FGN 2024, contenidas en el Acuerdo de Convocatoria No. 001 del 03 de marzo de 2025, el cual obedece a un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, por lo que la acción de tutela interpuesta incumple la condición de subsidiariedad, en los términos que han sido previstos en los artículos 86 de la Constitución Política y 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, toda vez que cuenta con otros medios de defensa que se consideran idóneos y eficaces para proteger los derechos fundamentales que se mencionan como presuntamente vulnerados.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Armenia declaró improcedente la acción de tutela impetrada por la ciudadana Estefanía Cárdenas Reyes, por falta del requisito de la subsidiariedad.

Expuso que las irregularidades denunciadas por la accionante en la etapa de verificación de requisitos mínimos (VRM) del concurso no tienen la virtualidad de causar un daño con las características de un perjuicio irremediable, porque ha tenido una participación efectiva en lo corrido durante el proceso, toda vez que agotó la etapa de reclamación respecto del resultado preliminar, en la cual se le garantizó esgrimir los motivos de disenso. Asimismo, dentro del marco establecido al interior del concurso, se le brindó una respuesta clara, precisa y de fondo a la inconformidad presentada respecto de los resultados obtenidos.

Refirió que también tiene la posibilidad de invocar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que definió su

situación particular y dentro del concurso, además, puede deprecar la medida provisional de suspensión del acto administrativo.

IMPUGNACIÓN

La demandante alegó que el fallo impugnado considera que cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho regulada por el CPACA como medio ordinario de defensa judicial; sin embargo, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional: SU-617 de 2013, SU-553 de 2015, T-386 de 2016, la mera existencia de un medio judicial no lo torna automáticamente idóneo ni eficaz, pues es necesario analizar su efectividad en el caso concreto; la acción mencionada no resulta un mecanismo idóneo ni eficaz, por cuanto su trámite implica un tiempo considerable para la admisión, práctica de pruebas y decisión de fondo, lo cual excede en meses o incluso años la oportunidad que exige la protección de mis derechos. Aún con medidas cautelares, no se asegura que el restablecimiento de si derecho ocurra antes de la culminación del concurso de méritos.

Expresó que la improcedencia de si postulación al concurso de méritos FGN 2024 le genera un perjuicio cierto, grave e inminente, en los términos de la jurisprudencia constitucional, consistente en la imposibilidad de continuar en el concurso de méritos, lo que implica la pérdida definitiva e irreversible de la oportunidad de acceder a un cargo de carrera en la Fiscalía General de la Nación, puesto que se desconoce la equivalencia entre formación profesional y experiencia prevista en los artículos 27 del Decreto Ley 017 de 2014 y 5 de la Resolución 0470 de 2014.

Señaló que al excluirla del concurso de méritos sin reconocer la equivalencia entre formación profesional y experiencia prevista en las normas referidas, la entidad accionada desconoce el mandato del artículo 13 en su inciso 3° de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de proteger especialmente a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, pues al no valorar sus cuatro años de formación profesional como

equivalente de experiencia, se le ubica en una condición de desventaja real frente a los demás aspirantes.

Bajo estos razonamientos, pidió revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, conceder el amparo de mis derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a cargos públicos. A su vez, como medida provisional de protección, la suspensión de los efectos de su exclusión del concurso de méritos, garantizando su permanencia en el proceso mientras se adopta la decisión de fondo en esta instancia.

CONSIDERACIONES

Esta Sala es competente para resolver la impugnación presentada, según lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991.

El problema jurídico es determinar si frente a controversias surgidas en el marco de un concurso de méritos, resulta procedente la acción de tutela; y, en caso afirmativo, establecer si la UT Convocatoria FGN 2024 y la Fiscalía General de la Nación vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo y acceso a cargos públicos de la ciudadana Estefanía Cárdenas Reyes, al excluirla del proceso de selección FGN 2024 para el cargo de asistente de fiscal IV.

Previo a abordar el análisis de la cuestión jurídica, es necesario aclarar que no se emitió ningún pronunciamiento frente a la medida provisional deprecada, como quiera que, de las circunstancias fácticas anunciadas en la acción de tutela y las probanzas aportadas al plenario, no emergió manifiesta su urgencia y necesidad.

1. La acción de tutela es un mecanismo jurídico confiado al juez constitucional, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a

falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales.

Según el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política, la tutela reviste carácter de acción subsidiaria ante la existencia de otros mecanismos de defensa que tengan la misma eficacia e idoneidad para proteger los derechos fundamentales, señala tal normativa que: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 prevé que la acción de tutela no procederá “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

Como puede verse, la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 limitan la competencia del juez de tutela, quien no puede pronunciarse sobre asuntos que puedan dirimirse a través de otros mecanismos judiciales, salvo cuando se acuda a la acción constitucional para evitar un daño irreparable.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-063 de 2013, indicó que:

“4.4.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley. Por lo demás, también señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ^[27].

4.4.2. Por su propia naturaleza la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “*procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección*” ^[28]. Así las cosas, este carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política a las

diferentes autoridades judiciales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

4.4.3. No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.”

Ahora, la procedencia de la acción de tutela contra determinaciones adoptadas en el desarrollo de concursos de méritos del Estado se ha mantenido en el escenario de la excepcionalidad, tal como se deduce de la sentencia SU-067 de 2022, emitida por la Corte Constitucional, veamos:

“(…) «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 104 de la Ley 1437 de 2011»^[54]. La posibilidad de emplear las medidas cautelares, «que pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión»^[55], demuestra que tales acciones «constituyen verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos»^[56]. (...)”.

No obstante, lo anterior, el alto tribunal, en la misma providencia, reiteró que:

“Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha instaurado tres excepciones a la regla general de improcedencia de la acción de tutela, en el campo específico de los concursos de mérito⁴. Los actos administrativos que se dicten en el curso de estas actuaciones administrativas podrán ser demandados por esta vía cuando se presente alguno de los siguientes supuestos: *i*) inexistencia de un mecanismo judicial que permita demandar la protección del derecho fundamental infringido, *ii*) configuración de un perjuicio irremediable y *iii*) planteamiento de un problema constitucional que desborde el marco de competencias del juez administrativo.”

⁴ Tras analizar la línea jurisprudencial existente en la materia, la Corte manifestó lo siguiente en la Sentencia T-049 de 2019: «[L]a Corte Constitucional recalcó en la sentencia T-315 de 1998, reiterada en los fallos T-1198 de 2001, T-599 de 2002, T-602 de 2011 y T-682 de 2016, que la acción de amparo, en principio, no procede para controvertir los actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos, salvo en los siguientes casos:- Cuando la persona afectada no tenga mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional.- 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».

Más adelante, el máximo tribunal definió los “supuestos específicos de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite expedidos en el marco de los concursos de méritos”, así:

“Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, la Sala Plena de esta corporación ha propuesto los siguientes requisitos, que permiten evaluar la procedibilidad específica de la acción de tutela contra estos actos en particular: «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 que se proyecte en la decisión final; y iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental»⁵. (...)”

En suma, sobre la procedencia de la acción de tutela para estas controversias, la Corte Constitucional mantiene su línea en el sentido de que existe una regla general, esto es, que los debates relacionados con concursos públicos de méritos deben plantearse ante la jurisdicción contenciosa administrativa; sin embargo, también ha reconocido algunas hipótesis en las que la intervención del juez de tutela se hace necesaria.

2. En el caso que ocupa la atención del Tribunal, la demandante plantea un debate relacionado con el reconocimiento de sus cuatro años de formación profesional en derecho como equivalente a los cuarenta y ocho (48) meses de experiencia exigidos para el cargo de asistente de fiscal IV, aspectos regulados en los artículos 5 de la Resolución 0470 de 2014 y 27 del Decreto Ley 017 de 2014, que corresponden a normas que rigen el concurso de méritos.

En este orden de ideas, se advierte que en este asunto no se satisface el principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela, toda vez que la actora tiene a su disposición otros medios de defensa para cuestionar la normativa aludida.

En efecto, la problemática esbozada corresponde a una discusión propia de la jurisdicción contenciosa administrativa, en cuyo contexto las partes e intervinientes pueden proponer el debate necesario para respaldar sus posturas frente a los diferentes asuntos que pueden suscitarse en concursos

⁵ Sentencia SU-077 de 2018.

de méritos adelantados por el Estado. Así pues, se trata de un debate de orden legal, inherente al juez natural, y no de un debate constitucional que corresponda zanjarlo al juez de tutela.

En virtud de lo anterior, es claro que esta Corporación, como juez plural de tutela, no puede definir el alcance de las disposiciones que regulan la convocatoria, particularmente lo atinente a equivalencias para el cumplimiento de los requisitos mínimos, pues ello implicaría abrogarse una competencia que está en cabeza de otra autoridad judicial, a la que le corresponde determinar el acierto de las actuaciones de la administración pública en desarrollo de concursos de méritos.

Por lo tanto, las inconformidades frente a las determinaciones adoptadas por la UT Convocatoria FGN 2024 y la Fiscalía General de la Nación deben presentarse a través del ejercicio de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, previstos en los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, frente a los cuales la accionante cuenta con términos y etapas prudentes para proponer la controversia jurídica, además de que será un funcionario especializado en la materia quien la dirima, lo que permite afirmar la eficacia e idoneidad de dichos mecanismos.

Corolario de lo anterior, es evidente que la promotora del amparo tutelar cuenta con las referidas acciones para plantear su discusión ante el juez contencioso administrativo, procesos en los cuales, incluso, desde su inicio, puede invocar medidas cautelares en caso de mediar la demostración de un daño potencial que amerite decretarlas, al amparo de los cánones 233 y 234 del CPACA, lo que significa que a través de las mismas puede buscar la protección preliminar de sus derechos en el evento que, en verdad, enfrenten un riesgo notorio.

Como la acción deviene improcedente, no se puede emitir pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, en consecuencia, se confirmará el fallo emitido por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Armenia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia emitida el 15 de agosto de 2025 por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Armenia.

SEGUNDO: Dado que la presente decisión no admite recurso alguno, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



JUAN CARLOS SOCHA MAZO JHON JAIRO CARDONA CASTAÑO
(En uso de permiso)



LUIS ARTURO SALAS PORTILLA