

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN – CAUCA

SALA PRIMERA DE DECISION PENAL

Sentencia No.	226
Radicación:	190013187005202506450
Accionante:	DANIELA MORENO ORDOÑEZ
Accionado:	FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN y UNIVERSIDAD LIBRE
Acta de Sala No:	1155

Magistrado Ponente: Dr. Silvio Castrillón Paz

Popayán, veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

ASUNTO

La Sala decide la impugnación interpuesta por Daniela Moreno Ordoñez, en contra de la sentencia emitida el 19 de agosto de 2025 por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán (C).

ANTECEDENTES

La accionante expuso que, el 21 de abril de 2025 realizó la inscripción al Concurso de Méritos de la Fiscalía General de la Nación 2024, para el cargo de Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito, cumpliendo con la entrega de todos los documentos exigidos, incluidos los certificados laborales y profesionales.

No obstante, en la etapa de verificación de requisitos mínimos, fue declarada “no admitida”. La decisión se fundamentó en que su certificado de experiencia laboral y profesional fue calificado como “no

válido”. Según manifestó la accionante, este hecho resultó trascendental, en tanto el tiempo acreditado en dicho documento era determinante para completar la experiencia profesional exigida para el cargo que aspiraba.

Dentro del término legal, la accionante presentó reclamación con sustento jurídico, solicitando que se reconociera la práctica jurídica como experiencia profesional válida. El fundamento de la reclamación se basó en jurisprudencia de la Corte Constitucional, que -según su criterio- estableció que la judicatura constituía un ejercicio real de actividades jurídicas y debía ser reconocida como experiencia profesional.

Así entonces, dicha reclamación fue rechazada por la Fiscalía General de la Nación. El argumento esgrimido fue que, según el artículo 2°, párrafo 1° de la Ley 2039 de 2020, para los empleos de Fiscal Delegado, no se aceptaría la judicatura ni las prácticas profesionales como experiencia profesional, validando únicamente la experiencia adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado.

En consecuencia, la accionante consideró que la decisión adoptada por la Fiscalía desconoció la normatividad y jurisprudencia vigentes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado vulnerando sus derechos fundamentales al trabajo, debido proceso, igualdad, acceso a cargos públicos en condiciones de mérito y confianza legítima.

En aras de que se garantice sus derechos fundamentales, la accionante solicitó:

“2. Se ordene a la Fiscalía General de la Nación y a la Universidad Libre, reconocer el período de nueve (9) meses de judicatura como experiencia profesional válida.

3. Se ordene continuar con mi participación en el concurso de méritos, en igualdad de condiciones con los demás aspirantes, teniendo en cuenta toda mi experiencia acreditada”

LA SENTENCIA IMPUGNADA

Luego de exponer los fundamentos fácticos del caso, referir el trámite procesal y las respuestas ofrecidas por las partes, procedió a verificar los requisitos de procedencia de la tutela.

A ese propósito, el despacho advirtió que, en el caso bajo estudio, la acción de tutela no lograba superar el principio de subsidiariedad. Precisó que, conforme a la Constitución y a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, la tutela procedía únicamente en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial o cuando estos resultasen ineficaces para la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Arguyó que, lo rebatido por la accionante (contenido de un acto administrativo) debía ser controvertido mediante los medios judiciales previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, específicamente con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo mecanismo permitía solicitar medidas cautelares de carácter preventivo, conservativo o anticipativo.

Advirtió que, la accionante omitió explicar por qué los medios ordinarios no serían idóneos o eficaces para la protección de sus derechos, limitándose a manifestar su desacuerdo con la decisión adoptada por la Fiscalía.

Evidenció que, según la Corte Constitucional, esta figura exigía demostrar la inminencia del daño, la gravedad del perjuicio y la urgencia impostergable de las medidas de protección, cuyo aspecto no fue acreditado por parte de la señora Moreno Ordoñez.

Finalmente, el Juez de Primera Instancia resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Moreno Ordoñez contra la Fiscalía General de la Nación y la Universidad Libre.

LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con esa decisión, la señora Daniela Moreno Ordoñez, presenta impugnación en los siguientes términos:

Sostiene que el A quo incurrió en un error al aplicar de manera estricta el principio de subsidiariedad, pues no valoró la eficacia real del medio contencioso administrativo frente a la dinámica acelerada del concurso. Alegó que, si bien existían medidas cautelares consagradas en el CPACA, estas no resultaban idóneas para evitar la pérdida definitiva de la oportunidad de participar en el concurso.

Insistió en que la exclusión del concurso constituía un perjuicio irremediable, por cuanto (i) era inminente, dado el avance del proceso; (ii) era grave, al impedir el acceso a un empleo público por mérito; (iii) era urgente, al requerir medidas inmediatas para garantizar su participación; y (iv) era impostergable, pues un eventual pronunciamiento contencioso posterior no restituiría la oportunidad perdida.

Adicionalmente, adujo que el Juez de Primera Instancia omitió analizar la contradicción entre el Acuerdo 001 de 2025 y las normas de jerarquía superior que reconocían la judicatura como experiencia profesional válida.

Finalmente, sostuvo que la providencia careció de un enfoque garantista, al limitarse a un análisis formal de subsidiariedad sin

ponderar los derechos comprometidos desconociendo que en los concursos de méritos el Juez Constitucional tiene un deber reforzado de protección en virtud de los principios de igualdad, mérito y acceso a cargos públicos.

Por estas razones, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, que se concediera el amparo de sus derechos fundamentales y que se ordenara el reconocimiento del período de judicatura como experiencia profesional válida, disponiendo además su inclusión en el concurso de méritos en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Desde la lectura atenta a la tutela, así como de la impugnación expuesta por la accionante, los siguientes son los interrogantes que esta Sala debe resolver:

¿Resultó acertada la decisión del juzgado al declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora DANIELA MORENO ORDOÑEZ en contra de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la UNIVERSIDAD LIBRE, con el fin de obtener el reconocimiento del período de judicatura como experiencia profesional dentro del concurso de méritos?

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1-. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia la presente acción, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 Decreto 2591 de 1991.

2-. Naturaleza Jurídica de la Acción de Tutela.

De forma preliminar, debe rememorarse que bajo el marco Constitucional de 1991 se estableció la acción de tutela como un mecanismo jurídico creado para proteger las garantías fundamentales de las personas, en eventos donde se distingue su agresión o amenaza por acción u omisión de una autoridad pública y ocasionalmente de un particular. Se dirá entonces que la activación de este mecanismo superior será útil, en la medida que exista una real vulneración de derechos de rango fundamental o la inminente amenaza de una o más de tales garantías, de manera que justifique la intervención urgente del Juez Constitucional, a través de la emisión de la orden restauradora o impeditiva de la amenaza, según corresponda.

Como consecuencia de lo anterior, en caso de que el Juez Constitucional encuentre amenazado o vulnerado algún derecho fundamental, debe entrar a protegerlo y, en esta medida, ordenar las actuaciones correspondientes para la salvaguarda de los mismos; por lo tanto, si el Juez observa que la situación que puso en riesgo los derechos fundamentales del accionante ha cesado o fue corregida, no existe razón para pronunciarse de fondo.

3.- Naturaleza Jurídica de la Acción de Tutela y su carácter de subsidiaria.

De forma preliminar debe rememorarse que, bajo el marco Constitucional de 1991, se estableció la acción de tutela como un mecanismo jurídico de protección de carácter residual y subsidiario creado para proteger las garantías fundamentales de las personas en eventos donde se distingue su agresión o amenaza por acción u omisión de una autoridad pública y ocasionalmente de un particular.

Se dirá entonces que la activación de este mecanismo superior será útil en la medida que exista una real vulneración de derechos de rango

fundamental o la inminente amenaza de una o más de tales garantías, de manera que justifique la intervención inminente del juez constitucional a través del proferimiento de la orden restauradora o impeditiva de la amenaza, según corresponda.

Como consecuencia de lo anterior, en caso de que el juez constitucional encuentre amenazado o vulnerado algún derecho fundamental, debe entrar a protegerlo y, en esta medida, ordenar las actuaciones correspondientes para la salvaguarda de los mismos; por lo tanto, si el juez observa que la situación que puso en riesgo los derechos fundamentales del accionante ha cesado o fue corregida, no existe razón pronunciarse de fondo.

Aunado a lo anterior, se resalta que cuando el administrado presenta derecho de petición, la acción de tutela sí resulta procedente al no existir otro medio de defensa judicial idóneo para proteger tales garantías constitucionales.

5. Procedencia de la tutela contra actos o actuaciones proferidas en el marco de un concurso de méritos.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en atención a la naturaleza dinámica, secuencial y perentoria de los concursos de méritos, no siempre la acción contenciosa ordinaria se presenta como mecanismo eficaz para la protección de derechos fundamentales de los participantes. Ello, debido a que las etapas del concurso se suceden en plazos breves, de modo que el aspirante que ha sido excluido injustamente puede quedar privado de manera definitiva de la posibilidad de continuar en el proceso, aún si la jurisdicción contenciosa llegara a darle la razón en el futuro.

En ese entendido, la Honorable Corte Constitucional en sentencia SU-553 de 2015 refirió que:

“(..)Al respecto, explicó que la acción de tutela era procedente, cuando la persona que pretende acceder al cargo para el cual participó en un curso de méritos, se ve expuesta al riesgo de que el registro o la lista de elegibles pierda vigencia, pues como consecuencia de ello, no se le podría garantizar la protección de su derecho por las vías judiciales existentes, lo que generaría un perjuicio irremediable.

Igualmente, (Sentencia T-090 de 2013) reiteró la fijación de dos subreglas para la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos que regulan o ejecutan un proceso de concurso de méritos: “(i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado, se traduce en un claro perjuicio para el actor.”

3.6 En conclusión, por regla general la acción de tutela es improcedente contra actos administrativos que se profieran en marco de un concurso de méritos, no obstante, excepcionalmente, procede el amparo cuando (i) se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez concederá la protección transitoria mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legalidad del acto; o cuando (ii) a pesar de que existe un medio defensa judicial, no resulta idóneo o eficaz para conjurar la violación del derecho fundamental invocado. Finalmente, es necesario recordar, que (iii) el acto que se demande en relación con el concurso de méritos no puede ser un mero acto de trámite, pues debe corresponder a una actuación que defina una situación sustancial para el afectado, y debe ser producto de una actuación irrazonable y desproporcionada por parte de la administración.”

Así entonces, la acción de tutela podrá ser procedente como mecanismo transitorio cuando el avance del concurso amenaza con hacer irreversible la exclusión de un aspirante, privándolo definitivamente de su derecho a concursar y a acceder a cargos públicos.

6.- El caso concreto.

El asunto que a esta Sala le corresponde estudiar en esta oportunidad versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, debido proceso, igualdad, acceso a cargos públicos en condiciones de mérito y confianza legítima que la señora DANIELA MORENO ORDOÑEZ le atribuye a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la UNIVERSIDAD LIBRE, pues en el proceso de selección de la Convocatoria 001 de 2025 no se le tuvo en cuenta el período de la judicatura como experiencia profesional válida y por ende no aprobó la etapa de VRM -valoración de requisitos mínimos-.

De lo resuelto por la primera instancia, el estudio de las pruebas allegadas y las razones de inconformidad de la accionante, la Sala considera que, si bien los procesos de concurso de méritos poseen una naturaleza dinámica y perentoria, porque sus etapas avanzan en plazos estrictos y preclusivos, una vez superadas las mismas resulta imposible habilitarlas en beneficio de un aspirante en particular, pues ello causa afectación al interés general de toda la colectividad de aspirantes.

Así, aunque el CPACA prevé mecanismos judiciales para la defensa de los derechos puestos en discusión, su trámite ordinario no siempre permite neutralizar de manera adecuada la pérdida de la oportunidad de participar en un concurso de esta naturaleza. En ese sentido, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional (SU-553 de 2015) ha reconocido que, en materia de concursos de méritos, la tutela puede proceder de manera excepcional cuando el avance del proceso pueda

tornar ineficaz el pronunciamiento posterior de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En consecuencia, contrario a lo resuelto por la primera instancia, se encuentra procedente la acción de tutela en este escenario, por cuanto, el medio ordinario de “*nulidad y restablecimiento del derecho*” no asegura una protección eficaz y oportuna frente a la inminente etapa del concurso de méritos en la que se encuentra la tutelante.

Ya frente al fondo del asunto y en relación con las pretensiones de la accionante, resulta pertinente destacar que la situación que considera contraria a sus derechos fundamentales tiene asidero en el Acuerdo No.001 del 03 de marzo de 2025, expedido por la Fiscalía General de la Nación, mediante el cual se reglamentó el concurso de méritos para la provisión de los cargos de Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito. Esta normativa constituye la del proceso y es vinculante para todos sus aspirantes, es pues “ley” para quienes voluntariamente se acogen a dicha reglamentación.

El artículo 17 del Acuerdo 001 de 2025 dispone expresamente:

“Los factores que se tendrán en cuenta para determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos serán los de Educación y el de Experiencia, verificación que se realizará con base en la documentación aportada por los aspirantes en su inscripción.

*Para este efecto, en el presente concurso de méritos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones contenidas en las normas que regulan la materia:
(...)*

Experiencia Profesional: es la adquirida después de obtener el título profesional en el ejercicio de actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo.

En consecuencia, para el cargo que aspira la tutelante, no resulta procedente el reconocimiento de la judicatura de los nueve (9) meses realizada en la Personería Municipal de Popayán, toda vez que dicha experiencia fue adquirida con anterioridad a la obtención del título profesional.

Se está ante una regla jurídica simple: existe un supuesto de hecho, que es la realización de la práctica jurídica en periodos anteriores a la obtención del título profesional, y una consecuencia jurídica bien delimitada, que asigna a ese supuesto la consecuencia jurídica de que solo se tendrá como experiencia profesional válida aquella obtenida con posterioridad a la titulación profesional.

La accionante, al inscribirse en el concurso, aceptó expresamente las condiciones establecidas en el reglamento, incluyendo, la definición de experiencia profesional.

En ese sentido, la decisión de la entidad accionada de no reconocer dicho periodo, no puede considerarse como arbitraria ni contraria al debido proceso, sino como la aplicación estricta de una regla clara, objetiva y previamente conocida por todos sus aspirantes -principio de legalidad-.

Por tanto, la solicitud de la accionante de que se le otorgue el reconocimiento del período de judicatura como experiencia profesional válida comporta una aspiración caprichosa que no constituye vulneración alguna, en tanto el actuar de la accionada se encuentra cobijado por la clara determinación de las “reglas de juego” preestablecidas para dicho concurso, que constituye obligatoriedad para quienes en él intervienen y que no pueden pasarse por alto por la sola razón del incumplimiento de las calidades mínimas exigidas a la accionante.

De esta manera, la exclusión de la accionante en la etapa de verificación de requisitos mínimos obedeció a la aplicación del Acuerdo No. 001 de 2025, reglamentación vigente que fue aceptada por ella al momento de inscribirse al concurso. En consecuencia, el actuar de las entidades accionadas se ajustó a dichas disposiciones y su aplicación se advierte uniforme para todos los aspirantes, manteniendo criterios de igualdad

Corolario, si bien la acción de tutela resulta procedente, no es posible acceder a las pretensiones de la accionante, toda vez que no se configuró vulneración de sus derechos fundamentales. De manera que lo que corresponde es la negativa del amparo deprecado, para lo cual fuerza la revocatoria del fallo de instancia.

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

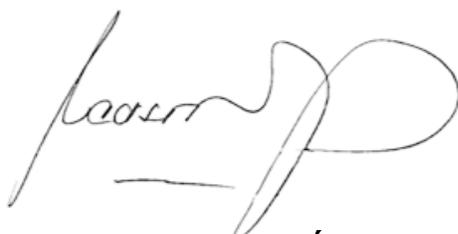
RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia de tutela emitida el 19 de agosto de 2025 por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán en cuanto declaró improcedente la acción de tutela, para, en su lugar, **NEGAR** el amparo deprecado por la señora DANIELA MORENO ORDOÑEZ en contra de la FGN y la UNIVERISIDAD LIIBRE DE COLOMBIA, por las razones expuestas a lo largo de esta providencia.

SEGUNDO: Remítase a la Honorable Corte Constitucional para efectos de una eventual revisión. Una vez en firme, archívense las diligencias.

TERCERO: Dese aviso a las partes por el medio más eficaz.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



SILVIO CASTRILLÓN PAZ



DIANA FERNANDA GÓMEZ GIRALDO
Magistrada



ARY BERNARDO ORTEGA PLAZA
Magistrado

ACTA DE SALA No 1155

El 26 de septiembre de 2025, los Honorables Magistrados SILVIO CASTRILLÓN PAZ, DIANA FERNANDA GÓMEZ GIRALDO y ARY BERNARDO ORTEGA PLAZA integrantes de la Sala de Decisión Penal que preside el primero, de manera virtual estudiaron y aprobaron la acción de tutela de la referencia.



SILVIO CASTRILLÓN PAZ
Magistrado