

República de Colombia



Rama Judicial Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Penal

Magistrado Ponente:	EFRAÍN ADOLFO BERMÚDEZ MORA
Radicación:	110013109012202500227 02
Accionante:	Kirov Leónidas Rojas Oviedo
Accionado:	Fiscalía General de la Nación y otra
Derecho:	Debido proceso y otros
Origen:	Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá
Decisión:	Confirma
Aprobado	Acta No. 137

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

1. ASUNTO

Resolver la impugnación presentada por **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO**, en contra del fallo de tutela de 29 de julio de 2025, proferido por el Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, en el que declaró improcedente el amparo invocado por la parte actora.

2. HECHOS Y ANTECEDENTES PROCESALES

2.1 Fueron relatados por el actor y sintetizados en la decisión de primera instancia de la siguiente manera:

"La Fiscalía General de la Nación convocó el Concurso de Méritos FGN 2024 mediante el Acuerdo del Proceso de Selección No. 001 del 3 de marzo de 2025, el cual fue ejecutado por la Unión Temporal UT Convocatoria FGN 2024.

El 26 de junio de 2025, el accionante radicó ante la UT una petición (PQR-202506000008061) consultando si el Decreto 815 de 2018 era el fundamento normativo para elaborar las preguntas de competencias comportamentales del concurso, ante lo cual, el 27 de junio de 2025, la UT respondió que el Decreto 815 de 2018 no fue utilizado como fundamento normativo, y que para la elaboración de dichas pruebas se había tomado como referente el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos de la FGN, versión 05.

No obstante, el accionante revisó dicho manual y advirtió que, en la página 134, sección 3.1, se establece como fundamento normativo de las competencias comportamentales el Decreto 2539 de 2005, que fue derogado por el Decreto 1083 de 2015, que a su vez fue modificado por el Decreto 815 de 2018, el cual establece las competencias laborales generales que deben adoptar las entidades públicas.

Con base en lo anterior, sostuvo que la UT y la Fiscalía estructuraron el concurso sobre una norma sin vigencia jurídica, vulnerando el principio de legalidad, el debido proceso y la igualdad de condiciones para acceder a cargos públicos, situación que genera una inseguridad jurídica para los aspirantes y podría afectar la transparencia y validez del proceso.

Por tanto, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a cargos públicos y en consecuencia, pidió al juez constitucional que ordenara a la Fiscalía General de la Nación actualizar el Manual Específico de Funciones y Requisitos conforme a la normativa vigente, así mismo, que tanto la Fiscalía como la UT Convocatoria FGN 2024 se abstuvieran de continuar con cualquier etapa del Concurso de Méritos FGN 2024 hasta que se realice dicha actualización, y que posteriormente se divulguen nuevamente las condiciones del concurso garantizando claridad en los criterios de evaluación”.

2.2 Correspondió el reclamo tutelar al Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, que, el 16 de julio de 2025, avocó la reclamación tutelar y ordenó el traslado de la demanda a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y a la **UNIÓN TEMPORAL UT CONVOCATORIA FGN 2024**. Además, dispuso la publicación de dicha providencia y de la demanda tuitiva, con el fin de informar a los aspirantes del concurso de méritos sobre la existencia de la acción constitucional.

2.3. El juez de primer grado emitió sentencia el 29 de julio de 2025, en la que declaró la improcedencia del amparo deprecado; luego, notificado **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** del fallo, el 1º de agosto siguiente, presentó impugnación en contra dicha determinación.

2.4 El 19 de septiembre de 2025, este Tribunal declaró la nulidad del auto que concedió la impugnación, con el fin de que se comunique en debida forma la sentencia a los aspirantes del concurso de méritos FGN 2024, lo cual, se cumplió en debida forma, por lo que, se envió nuevamente la actuación a esta Corporación.

3. DE LA DECISIÓN IMPUGNADA

El 29 de julio de 2025, el *a quo* declaró la improcedencia del amparo deprecado, por cuanto, no se reúnen los requisitos que tornan procedente la acción de tutela en casos de convocatorias para acceso a cargos públicos, pues existen otros mecanismos ordinarios a través de los cuales **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** puede cuestionar la legalidad del acto administrativo no. 001 de 2025 en el que se fijaron las normas del concurso de méritos FGN 2024.

Adicionalmente, consideró que, no se configura un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez constitucional, especialmente, porque el actor no se encuentra en una situación de debilidad manifiesta y ni enfrenta restricciones que le impidan acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y demandar la legalidad del acto que considera se fundamenta en leyes derogadas.

4. DE LA IMPUGNACIÓN

Notificado **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** de la decisión la impugnó y aseveró que, contrario a lo dispuesto en el fallo de primer nivel, el procedimiento en la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz, en tanto se requiere de la protección inmediata, pues, a su juicio, al fundamentarse la evaluación de las competencias comportamentales en el Decreto 2539 de 2005 que se encuentra derogado, se afecta la estructura misma del concurso de méritos.

Agregó que, el proceso de admisión de la demanda y decreto de medidas cautelares no es célebre y para el momento en el que el juez decida, ya se habrán practicados las pruebas *bajo un manto de ilegalidad*, lo que configura un perjuicio irremediable.

Conforme a ello, solicitó se revoque el fallo de primer grado y en su lugar, se conceda el amparo y se ordene a la demandada *actualice su Manual Específico de Funciones y Requisitos para que las competencias comportamentales se fundamenten en el Decreto 1083 de 2015 y su modificatorio, el Decreto 815 de 2018*.

5. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en atención a que la presente acción de tutela fue repartida en debida forma, este Tribunal es competente para resolver la presente impugnación al ser el superior funcional del juzgado de primera instancia.

De entrada, téngase en cuenta el artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona cuenta con la acción de tutela para solicitar, en cualquier momento y lugar, la protección inmediata de sus prerrogativas fundamentales, cuando las mismas resulten vulneradas o amenazadas por la acción u omisión de alguna autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en el ordenamiento jurídico, para que, mediante un procedimiento preferente y sumario, los jueces los amparen siempre que el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable. En un Estado social de derecho la protección de tales garantías debe ser real y material.

En el caso bajo análisis, el Tribunal advierte que se encuentran satisfechos los requisitos generales de procedencia de legitimación en la causa por activa¹ y pasiva², así como la exigencia de inmediatez³; de modo que, en vista de que sobre tales presupuestos no existe controversia, esta Sala debe, en primer lugar, determinar si en la presente acción constitucional, se cumple el principio de subsidiariedad. En caso de que así sea, se deberá establecer si, en el *sub judice*, el extremo accionado o vinculado vulneró los derechos constitucionales del libelista.

5.1 La subsidiariedad como presupuesto de procedibilidad de la acción de tutela

En cuanto al principio de subsidiariedad, ha establecido la Corte Constitucional que, "conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección."⁴

No obstante, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, el alto Tribunal en cita ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad: "(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y, (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio."⁵

Con miras abordar esta condición de procedibilidad, el accionante acude al presente mecanismo de amparo con el propósito que se ordene a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** que actualice el "*Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal*", de modo que las competencias

¹ Artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

² Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2018

³ Ibídem.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2018.

⁵ Ibídem.

comportamentales se fundamenten en la normativa vigente, esto es, el Decreto 1083 de 2015 y su modificatorio, el Decreto 815 de 2018.

Además, aspira que el juez constitucional ordene *a la Fiscalía General de la Nación y a la UT Convocatoria FGN 2024 que se abstengan de continuar con cualquier etapa del Concurso de Méritos FGN 2024 hasta tanto el Manual de Funciones sea debidamente actualizado y se garantice que todos los instrumentos de evaluación, en particular los de competencias comportamentales, se diseñen y apliquen con estricta sujeción a la normativa vigente; y que, una vez actualizado el Manual, realicen una nueva divulgación de las condiciones del concurso, garantizando que todos los aspirantes tengan claridad y certeza sobre los criterios de evaluación.*

Lo anterior, por cuanto considera que la evaluación de las pruebas comportamentales realizadas dentro del concurso de méritos FGN 2024, se fundamenta en el Decreto 2539 de 2005 que se encuentra derogado, lo que, vulnera el debido proceso y afecta la legalidad del proceso de selección.

Al respecto, téngase en cuenta que, el 26 de junio de 2025, **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** presentó petición a las accionadas en la que solicitó *se me confirme si el decreto 815 de 2018 es el fundamento y referente teórico para la elaboración de las preguntas comportamentales utilizadas para el concurso de la fiscalía próximo a realizarse.*

Al día siguiente, la respuesta fue en el siguiente sentido:

Para comenzar se precisa que, el Acuerdo del Proceso de Selección No. 001 del 03 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", regula y establece los lineamientos generales que direccionan este Proceso de Selección, para la provisión de los empleos de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, siendo su aplicación de obligatorio cumplimiento tanto para la administración, como para cada uno de los interesados en el concurso.

De conformidad con lo establecido en los artículos 4º y 13º del Decreto Ley 020 de 2014, "Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas", la facultad para adelantar los procesos de selección o concursos para el ingreso a los cargos de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, es de la Comisión de la Carrera Especial, la cual ejercerá sus funciones con el apoyo de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía o de la dependencia que cumpla dichas funciones.

Con fundamento en lo anterior, la Fiscalía General de la Nación, suscribió el Contrato No. FGN-NC-0279-2024 con la UT Convocatoria FGN 2024, que tiene por objeto desarrollar el Concurso de

Méritos FGN 2024 para la provisión de algunas vacantes definitivas de la planta personal de la Fiscalía General de la Nación.

En virtud del referido contrato, se establece como obligación específica de la UT Convocatoria FGN 2024: "44. Atender, resolver y responder de fondo, dentro de los términos legales las reclamaciones, derechos de petición, quejas, acciones judiciales y llevar a cabo las actuaciones administrativas a que haya lugar en ejercicio de la delegación conferida con la suscripción del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 a 51 Decreto Ley 020 de 2014, durante todo el plazo y vigencia de este contrato y, con ocasión a cada una de las etapas del Concurso de Méritos FGN2024".

Conforme con lo anteriormente expuesto, la Unión Temporal se permite responderle en los siguientes términos:

En atención a su consulta, nos permitimos informarle que el Decreto 815 de 2018 no constituye el fundamento normativo ni el referente teórico utilizado para la elaboración de las preguntas comportamentales incluidas en las pruebas del Concurso de Méritos FGN 2024.

Si bien dicho decreto establece lineamientos generales sobre el Sistema de Gestión del Desempeño Laboral en el empleo público, no ha sido adoptado como base para la construcción de los instrumentos de evaluación del presente concurso.

Para el diseño y estructuración de las pruebas, especialmente aquellas orientadas a evaluar competencias comportamentales, el documento que se ha tomado como principal referente es el "Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación", en su quinta versión (V-05).

Este manual fue actualizado mediante la Resolución 3861 del 16 de mayo de 2024, y su última versión oficial está fechada 2 de julio de 2024. Dicho documento define de forma detallada los propósitos, funciones esenciales, requisitos, y competencias funcionales y comportamentales asociadas a cada uno de los empleos convocados por la entidad.

La utilización de este manual garantiza que las pruebas guarden correspondencia con los perfiles de los cargos ofertados, y se elaboren bajo criterios de pertinencia, validez y objetividad, en concordancia con los principios del mérito y la transparencia que rigen el proceso de selección.

Entonces, como se puede apreciar, al margen de las consideraciones que hará el juez administrativo que eventualmente examine la legalidad de la convocatoria, lo cierto es que, **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** acudió a la acción de tutela, sin que previamente ponga de presente a las demandadas los yerros que, afirma, existen en los actos administrativos que regulan el concurso de mérito, luego no puede acudir a este mecanismo tuitivo, con el fin de exigirle a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y a la **UNIÓN TEMPORAL UT CONVOCATORIA FGN 2024**, realice determinadas correcciones y suspenda el desarrollo del proceso de selección, sin solicitarlo con antelación.

En efecto, *[I]as entidades públicas actúan a través de actuaciones administrativas, las cuales en ocasiones pueden ser iniciadas por los particulares de manera verbal o escrita, pero siempre debe existir la manifestación de la persona para conseguir el cometido que pretende del Estado, pues de otra manera sería imposible que se le inculcara a una entidad de esa naturaleza la vulneración de derechos fundamentales como el de petición.⁶*

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-1063 de 2001.

Lo anterior sería suficiente para declarar la improcedencia de la acción de tutela; no obstante, examinadas las pretensiones, en realidad, lo que pretende **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO** es controvertir la validez de las normas que regulan el referido concurso de méritos.

Ciertamente, al verificar el artículo 4 del Acuerdo 001 de 03 de marzo de 2025, “[p]or 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”, se fijaron las normas que rigen el proceso de selección, dentro de las que se encuentran el *Manual Específico de Funciones y Requisitos Mínimos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación*, que acoge como normativa el Decreto 2539 de 2005, el cual, entre otros, establece las competencias comunes para el desempeño de cargos públicos.

Asimismo, se aprecia que, dentro del marco normativo delimitado para el concurso de méritos no se incluyó el Decreto 815 de 2018, que el actor reclama debe aplicarse al momento de ajustar el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal.

Así pues, es claro que la pretensión de **ROJAS OVIEDO** se dirige a cuestionar la aplicación de las normas del concurso de méritos, a pesar de que desde el momento de su inscripción al cargo de *fiscal delegado ante tribunal de distrito* aceptó acatarlas como prerequisito para continuar.

Conforme a lo explicado, la aspiración del libelista en realidad entraña un cuestionamiento directo a un acto administrativo de carácter general, que, en el presente caso, es el Acuerdo 001 de 03 de marzo de 2025, que regula el proceso de selección de ingreso y ascenso de la planta de personal de la entidad demandada.

Al respecto, ha de indicarse que, frente a la procedencia de la acción de tutela contra los actos administrativos que reglamentan o ejecutan los concursos de méritos, la Corte Constitucional ha explicado los motivos por los cuales, por regla general, resulta improcedente el amparo constitucional y los casos excepcionales que ameritan la intervención del juez de tutela; en concreto, sostuvo:

"En múltiples oportunidades esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es improcedente, como mecanismo principal y definitivo, para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso-administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. Dicha improcedencia responde a los factores característicos de residualidad y subsidiariedad que rigen esta acción de origen constitucional. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha trazado dos subreglas excepcionales en las cuales el carácter subsidiario de la acción de tutela no impide su utilización a pesar de existir mecanismos alternos de defensa judicial al alcance del interesado. Esas subreglas se sintetizan en que procede excepcionalmente 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. La Corte ha aplicado ésta última subregla cuando los accionantes han ocupado el primer lugar en la lista de elegibles y no fueron nombrados en el cargo público para el cual concursaron, circunstancia ésta en la que ha concluido que el medio idóneo carece de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral y, por ende, ha concedido la protección definitiva por vía tutelar. En este último caso, corresponde al juez de tutela evaluar si el medio alternativo presenta la eficacia necesaria para la defensa del derecho fundamental presuntamente conculado".⁷

En este punto, frente a la necesidad de intervención urgente del juez constitucional ante la eventual vulneración de derechos fundamentales por la emisión de actos administrativos de carácter general, la alta corporación ha explicado:

"55. Una de las causales generales de improcedencia de la tutela a que se refiere el Decreto 2591 de 1991, alude específicamente a la utilización de este mecanismo de protección constitucional frente a actos de contenido general, impersonal y abstracto que, en principio, no producen situaciones jurídicas subjetivas y concretas que admitan su control judicial por medio de la tutela.

56. Sin embargo, atendiendo a las características propias de la tutela, la Corte ha aclarado que ella procede excepcionalmente contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, ante la amenaza o violación clara y directa de derechos fundamentales de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. Solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, bajo la figura de la excepción de inconstitucionalidad, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte de la autoridad competente.⁸

Bajo tales derroteros jurisprudenciales, se evidencia que, el libelista fundamentó la alegación de procedencia, porque, considera que todo el proceso de evaluación de las pruebas comportamentales se fundamenta en una normativa que considera no es aplicable dentro la mencionada convocatoria, lo cual, genera una vulneración al debido proceso.

Al respecto, la Sala debe precisar que el gestor no explicó de qué manera se concreta el perjuicio que reclama en su caso particular y en cambio, se limitó a referir

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-090 de 2013.

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-409 de 2022.

de manera genérica que el proceso de evaluación está viciado y que la normativa delimitada por la entidad convocante no es aplicable, aun cuando esta última en la respuesta que le brindo al demandante el 27 de junio de 2025, le explicó los motivos por cuales se tomó el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación como principal referente para el diseño y estructuración de las pruebas, especialmente, comportamentales.

Así pues, es claro que el mecanismo ordinario es idóneo para la protección de los derechos fundamentales del actor, pues de conformidad con el artículo 234 del CPACA, en el trámite del medio de control puede solicitar medidas cautelares de urgencia, como la suspensión de los actos administrativos que rigen el concurso de méritos, de este modo, *las solicitudes de amparo no están llamadas a prosperar ante la existencia de mecanismos idóneos y eficaces, alternativos a la tutela, como los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho*⁹.

Ahora, frente a la demora que implica acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, cabe mencionar que, ese aspecto por sí solo no desvirtúa la idoneidad y eficacia de tal mecanismo de defensa¹⁰ y, en todo caso, la jurisprudencia ha puntualizado que “*no es posible eludir las acciones ordinarias con el pretexto de que éstas resultan engorrosas o demoradas. Si esto no fuera así, desaparecerían todas las acciones judiciales y la de tutela se tornaría en el único medio para decidir cualquier controversia*”¹¹.

En consecuencia, es claro que, en el *sub lite*, no se supera el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, motivo por el que la parte accionante deberá acudir a las vías ordinarias para discutir los reproches que trajo a este mecanismo de protección de derechos fundamentales.

Corolario de lo anterior, se confirmará el fallo de tutela proferido el 29 de julio de 2025, por el Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, por medio del cual declaró la improcedencia del amparo deprecado.

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-409 de 2022.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-149 de 2023.

¹¹ Consejo de Estado. Sentencia del 24 de marzo de 2011. Radicado: 85001-23-31-2010-00160-01. C.P.: Mauricio Torres Cuervo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en Sala de Decisión de Tutelas, administrando justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución,

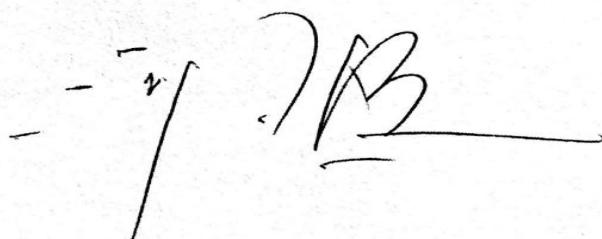
RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 129 de julio de 2025, por el Juzgado Doce Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, por medio del cual declaró la improcedencia del amparo deprecado por **KIROV LEÓNIDAS ROJAS OVIEDO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 94.375.671, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUDO: INFORMAR que contra esta providencia no procede recurso alguno.

TERCERO: REMITIR el expediente al despacho de origen para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase



Efraín Adolfo Bermúdez Mora
Magistrado



Fabio David Bernal Suárez
Magistrado

AUSENCIA JUSTIFICADA

Luis Enrique Bustos Bustos
Magistrado