



JUZGADO TRECE (13) DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

Medellín, enero nueve (09) de dos mil veintiseis (2026)

PROCESO	ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA
ACCIONANTE	NELDY ESTHER ULLOA AYALA C.C. 22.494.860
AFECTADA	LA MISMA
ACCIONADA	i. UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA ii. FISCALIA GENERAL DE LA NACION iii. COORDINACION GENEAL DEL CONCURSO DE MERITOS FGN 2024-U.T. CONVOCATORIA 2024.
RADICADO	05001 31 87013 2025 00261 00
SENTENCIA	038 de 2026
DECISIÓN	DECLARA IMPROCEDENTE ACCIÓN CONSTITUCIONAL

1. ANTECEDENTES

Procede el Juzgado a tomar la decisión de fondo dentro del presente trámite tutelar, acción que ha sido promovido por **NELDY ESTHER ULLOA AYALA**, identificada con cedula de ciudadanía número 22.494.860, quien actúa en nombre propio, en contra de la **UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA, FISCALIA GENERAL DE LA NACION, COORDINACION GENEAL DEL CONCURSO DE MERITOS FGN 2024-U.T. CONVOCATORIA 2024**; por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad, acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos, al trabajo y confianza legítima.

2. PRETENSIONES

Solicita la accionante al Despacho se tutele sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad, acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos, al trabajo y confianza legítima y, en consecuencia, ordenar lo siguiente:

“Solicito respetuosamente al señor Juez Constitucional que ampare y proteja mis derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a cargos públicos y al mérito. En consecuencia, se ordene a la entidad accionada valorar el documento aportado por la suscrita, mediante el cual se acredita la asistencia al curso “Introducción a la Lógica y la Argumentación Jurídica”, realizado entre el 14 de junio y el 13 de agosto de 2024, con una intensidad horaria de 60 horas, y que dicho curso sea tenido en cuenta y puntuado dentro del ítem correspondiente a educación informal en la valoración de antecedentes.”

3. SUSTENTO FÁCTICO

Narra la accionante los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Declara que, La fiscalía general de la Nación, mediante acuerdo 001 de 2025 inició convocatoria y estableció las reglas del concurso donde se promovían 4.000 vacantes definitivas en las modalidades ascenso e ingreso. En dicha convocatoria se inscribió para

aspirar al siguiente cargo: **Número Inscripción: 0073881, Código del Empleo: I-103-M-01-(597), Denominación del Empleo: FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO, Modalidad: INGRESO, Nivel jerárquico: PROFESIONAL.**

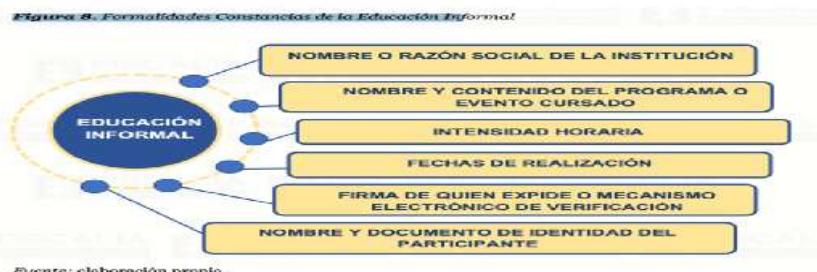
2. Presentó la prueba escrita, la cual fue realizada el día 24 de agosto de 2025. Los resultados de las pruebas de conocimiento (eliminatoria) y comportamental (clasificatoria) fueron publicadas el 12 de noviembre de 2025, la cual aprobó para el cargo ya mencionado con un puntaje ponderado de 68.98 que me ubica en la posición 190.
3. Informa que, el 13 de noviembre del presente año se publicaron los resultados preliminares de la prueba de valoración de antecedentes. El plazo para presentar reclamaciones se estableció entre los días hábiles 14 y 21 de noviembre del mismo año. Dentro de dicho término, específicamente el 19 de noviembre, presentó oportunamente la reclamación a través de la aplicación web SIDCA3, **bajo el número de radicado VA20251100**. En esta reclamación manifestó que no se tuvieron en cuenta dos soportes de asistencia, uno de ellos correspondiente a la certificación de asistencia al curso "Introducción a la lógica y argumentación jurídica", el cual fue debidamente cargado en la plataforma al momento de la inscripción al proceso de selección.
4. La entidad encargada de la evaluación decidió no asignar puntaje a dicho curso, argumentando que "No es posible tener en cuenta el documento para la asignación de puntaje en el ítem de Educación, pues el soporte aportado carece de lugar de expedición, formalidad requerida para determinar si el mismo debe estar apostillado o no, conforme con el Acuerdo No. 001 de 2025 por medio del cual se establecen las reglas del Concurso.".
5. Afirma la accionante que realizó la reclamación en la forma indicada en la convocatoria, así:

Asunto: Solicitud de reconsideración para la valoración de documento de educación informal

1. Por medio del presente escrito, solicito respetuosamente que se reconsideré y se otorgue la valoración correspondiente al soporte cargado en el SIDCA 3, relativo a soporte de educación informal así:



6. Afirma que sustentó su solicitud teniendo en cuenta la Ley 115 de 1994- Acuerdo No. 001 de 2025 en la que se establecen los criterios para la revisión documental, donde no se exige el lugar de realización de actividades de educación informal.
7. Analiza el cumplimiento de los requisitos referidos en la Ley 115 de 1994, así:



Cumplimiento de los requisitos del certificado aportado:

El documento cargado cumple con todas las formalidades exigidas:

- **Nombre o razón social de la Institución:** Diálogo Centro de Pensamiento
- **Nombre y contenido del programa o evento:** Introducción a la Lógica y la Argumentación Jurídica
- **Intensidad horaria:** 60 horas
- **Fecha de realización:** 14 de junio al 13 de agosto de 2024
- **Firma de quien expide o mecanismo electrónico de verificación:** Luis Eduardo Montealegre Lynett, director del Centro de Pensamiento
- **Documento de identidad del aspirante:** Neldy Esther Ulloa Ayala 22.494.860

La fecha de la realización del curso no supera los 20 años.

8. Indica la accionante que el 18 de diciembre 2025, el señor Carlos Alberto Caballero Osorio Coordinador General del Concurso de Méritos FGN 2024 UT Convocatoria FGN 2024 emitió la respuesta a mi reclamación en los siguientes términos: En virtud de lo anterior, se responde de fondo su reclamación, en los siguientes términos:

“1. Frente a su apreciación sobre presunta vulneración de sus derechos fundamentales, le informamos que ni la Fiscalía General de Nación, ni la UT Convocatoria FGN 2024 han vulnerado derecho fundamental alguno, con ocasión de la Prueba de Valoración de Antecedentes, la cual se ha adelantado con estricto cumplimiento de los principios de mérito, igualdad de oportunidades, publicidad, transparencia, garantía de imparcialidad, eficiencia y eficacia, que orientan la Carrera de la Fiscalía General de la Nación, contemplados en el artículo 3 del Decreto Ley 020 de 2014. Con fundamento en lo anterior, se precisa que, la UT Convocatoria FGN 2024 actúa con apego irrestricto a estos principios, sin que se vislumbre manto de duda alguno, por lo que no son de recibo sus afirmaciones.

2. En primer lugar, en cuanto a su solicitud de asignarle puntaje al curso de INTRODUCCIÓN A LA LOGICA Y LA ARGUMENTACIÓN JURIDICA, expedido por Centro De Pensamiento el día 13 del mes de agosto, del año 2024, es preciso indicar que el mismo no es válido para la asignación de puntaje en el ítem de Educación Informal, toda vez que carece de lugar de expedición incumpliendo con lo establecido en el artículo 18 del Acuerdo de Convocatoria, que dispone:

“ARTÍCULO 18. CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DOCUMENTAL. En virtud del principio de igualdad, los aspirantes inscritos en el concurso, tanto para la modalidad de ingreso, como para la modalidad de ascenso, deberán cargar en la aplicación web SIDCA 3 durante el término establecido para la etapa de inscripciones, toda la documentación con

la que pretendan acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos y las condiciones de participación, y la que pueda ser puntuada en la etapa de Valoración de Antecedentes y para su validez, deberán contener las siguientes formalidades:

Educación Informal: se acredita mediante constancia de asistencia y a través de certificaciones de participación en eventos de formación como diplomados, cursos, seminarios, congresos, simposios, entre otros. Las formalidades que deben contener estos certificados son:

- Nombre o razón social de la institución;
- Nombre y contenido del programa o evento;
- Intensidad horaria; • Lugar y fecha de realización;
- Firma de quien expide o mecanismo electrónico de verificación.

Nota: La intensidad horaria de los cursos se debe indicar en horas. Cuando se exprese en días, debe indicarse el número total de horas por día. Por lo anterior, no procede modificación del puntaje asignado en el ítem de Educación Informal.”

9. Argumenta la accionante que cumple con los requisitos exigidos para la valoración del certificado y debido a que en la misma respuesta se indicó que dicha decisión no admite recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto Ley 020 de 2014. En consecuencia, al no existir otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para controvertir la decisión adoptada, procedo a interponer acción de tutela.

4. ACTUACIÓN PROCESAL, TRÁMITE Y OPOSICIÓN

4.1. La demanda fue ADMITIDA mediante **auto 1085** de diciembre treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veinticinco (2025), en él se ordenó iniciar con el trámite preferencial y sumario al cual alude el artículo 86 de la Constitución Nacional, en concordancia con las normas que lo que lo reglamentan.

Se dispuso también en la precitada providencia, correr traslado al **UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA, la COORDINACIÓN GENERAL DEL CONCURSO DE MÉRITOS FGN 2024 y la UNIÓN TEMPORAL FGN 2024** del libelo genitor y sus anexos, para que ejercieran el derecho de defensa y contradicción tal como lo dispone el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, habiéndosele remitido oficio en la misma fecha del auto admisorio y concediéndosele el término improrrogable de **dos (2) días hábiles**, contados a partir del recibo de la comunicación.

Por último, en lo referente a la medida provisional deprecada, consideró el despacho que se tornaba improcedente en tanto no se advertía un perjuicio irremediable que no pudiese ser conjurado durante el término con que cuenta el juez para emitir el fallo constitucional.

En consecuencia, se encontró razonable conocer la defensa de las entidades accionadas, a fin de determinar las especificidades del caso en concreto para llegar a la plena convicción de la posible responsabilidad de la administración o del particular en la vulneración de los derechos fundamentales invocados. En ese sentido, se negó la medida solicitada.

4.2 DE LA RESISTENCIA

4.2.1. LA UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA- UT CONVOCATORIA FGN-2024. A través de apoderado judicial allega respuesta en la que informó:

“La Fiscalía General de la Nación suscribió el Contrato No. FGN-NC-0279-2024 y la UT Convocatoria FGN 2024,- cuyo objeto “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 en firme".

El Contrato No. FGN-NC-0279-2024, establece como obligación específica del contratista en la cláusula Quinta literal B numeral 44: "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 a que haya lugar en ejercicio de la delegación conferida con la suscripción del contrato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 a 51 del Decreto Ley 020 de 2014, durante todo el plazo y vigencia de este contrato y con ocasión de las diferentes etapas del concurso de méritos FGN 2024". (...)

Sea lo primero indicar que la Universidad Libre no actúa de manera independiente en el Concurso de Méritos FGN 2024, sino que forma parte de la UT Convocatoria FGN 2024 contratista plural que tiene suscrito con la Fiscalía General de la Nación, el Contrato de Prestación de Servicios No. FGN-NC-0279-2024, a través del proceso de selección Licitación Pública FGN -NC-LP-0005 2024, contrato que tiene por objeto "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 en firme".

Adicional, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 20 del 2014 señala: "la administración de la carrera especial corresponde a las Comisiones de la Carrera Especial de la fiscalía general de la Nación y de sus entidades adscritas". Así mismo, el artículo 13 del precitado Decreto establece:

"ARTÍCULO 13. Facultad para adelantar los concursos o procesos de selección. La facultad para adelantar los procesos de selección o concurso para el ingreso a los cargos de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de las entidades adscritas, es de las Comisiones de la Carrera Especial de que trata el presente Decreto Ley, 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 o las de talento humano en las entidades adscritas".

DATOS DE LA ACCIONANTE

ESTADO:	INSCRITO- APROBÓ- PRESENTO RECLAMACIÓN EN ETAPA DE VALORACIÓN DE ANTECEDENTES
OPECE:	I-103-M-01-(597)
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO
¿PRESENTÓ RECLAMACIÓN VALORACIÓN DE ANTECEDENTES?	SI
FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA RECLAMACIÓN	19/11/2025 09:26:02
NUMERO DE RADICADO DE LA RECLAMACIÓN	VA202511000000925
SÍNTESIS DE LA RESPUESTA	La aspirante presentó reclamación solicitando la reconsideración de la valoración de la educación informal, alegando que los soportes cargados en

	SIDCA3 cumplían con la normativa vigente y que exigir requisitos adicionales, como el lugar de expedición, vulneraba el principio de confianza legítima; por ello pidió que se sumara la intensidad horaria y se le otorgara el puntaje máximo de 10 puntos. En respuesta, la UT Convocatoria FGN 2024 negó la reclamación al concluir que uno de los cursos no cumplía con las formalidades exigidas al carecer de lugar de expedición y que el otro correspondía a estudios realizados en el exterior sin la debida apostilla, confirmando así el puntaje inicial de 76 puntos en la Prueba de Valoración de Antecedentes.
--	--

Tras la revisión realizada en nuestras bases de datos institucionales, se constató que la accionante efectuó su inscripción al empleo FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL CIRCUITO. Dicha información consta debidamente registrada en el sistema, como se evidencia en la captura de pantalla que se adjunta:

Nombre completo	Número de Identificación	Modalidad
NELDY ESTHERULLOAYALA	22494860	INGRESO
Denominación	Entidad	Nivel Jerárquico
FISCAL DELEGADO ANTE JUECES DEL	FISCALÍA	PROFESIONAL
Código de empleo	Número de inscripción	Proceso / subproceso
I-103-M-01-(597)	0073881	INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN

Captura de pantalla tomada de la base de datos.

Actualmente, la etapa de Valoración de Antecedentes se encuentra cerrada, en tanto el día dieciséis (16) de diciembre se publicaron los resultados definitivos de la prueba de Valoración de Antecedentes – V.A.

Lo anterior se confirma en la **captura de pantalla**, que se anexa a continuación:

Resultado total VA

76

Captura de pantalla tomada de Sidca3.

Analiza cada uno de los hechos relacionados en la acción de tutela, indicando frente al hecho tercero que, en efecto, el 13 de noviembre de 2025 se publicaron los resultados preliminares de la Prueba de Valoración de Antecedentes y la accionante presentó reclamación dentro del término establecido. No obstante, no es cierto que el soporte correspondiente al curso “Introducción a la Lógica y la Argumentación Jurídica” hubiera sido indebidamente excluido, pues, como se informó en la respuesta dada a la reclamación de la aspirante, el mismo no cumple con la totalidad de las formalidades exigidas por el Acuerdo No. 001 de 2025, por cuanto carece de lugar de expedición,

formalidad necesaria para determinar si se trata de un soporte expedido por institución de Educación Extranjera y si se requiere o no el respectivo apostille tal y como se evidencia a continuación:



Soporte cargado por la aspirante

Frente a lo cual, a las luces de la normatividad del Concurso, se aclara que tal curso no puede ser tenidos en cuenta en la Prueba de Valoración de Antecedentes, por cuanto carece de lugar de expedición, formalidad necesaria para determinar si se trata de un soporte expedido por institución de Educación Extranjera y si se requiere o no el respectivo apostille. Sobre el particular, se observa la regla contemplada por el artículo 18 del Acuerdo No. 001 de 2025, señala: "ARTÍCULO 18. CRITERIOS PARA LA REVISIÓN DOCUMENTAL. (...) Estudios en el Exterior: Los estudios realizados y los títulos obtenidos en el exterior que se pretendan hacer valer en el presente concurso, deberán encontrarse apostillados de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 7943 de 2022 o la que la modifique o adicione, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores." Como se evidencia, el lugar de expedición del documento constituye un requisito esencial para determinar si, al momento de su análisis, debe someterse a la regla de la apostilla aplicable a los documentos expedidos en el extranjero; en consecuencia, no fue posible tenerlo en cuenta.

Corolario, basada en el Acuerdo No. 001 de 2025, la UT determinó como exigible la formalidad del lugar de expedición de dichos soportes, pues, no se cuenta con la certeza de que haya sido expedido en territorio colombiano, siendo el apostille un requerimiento expreso en caso de que no. Sobre el particular, se precisa que no existe un criterio de inferencia previsto en la normativa de la FGN que permita dar por validado el documento. Por el contrario, el lugar de expedición constituye un requisito esencial para determinar si el certificado debe someterse a la formalidad de apostilla aplicable a los documentos expedidos en el extranjero, razón por la cual no es posible presumir que se trate de un documento emitido en territorio colombiano. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 001 de 2025, la exigencia del lugar de expedición del certificado responde a la necesidad de verificar su procedencia, a efectos de establecer si resulta exigible la apostilla o legalización correspondiente. (...)

Concluye solicitando se declare la improcedencia de la acción de tutela toda vez que no se configura ninguno de los requisitos para su procedencia excepcional frente a actuaciones propias de un concurso de méritos, ni se evidencia vulneración actual, cierta o real al derecho fundamental al debido proceso por parte de la U.T. FGN-2024."

4.2.2. LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION. El Subdirector Nacional de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, allega respuesta en la que informó que, los asuntos relacionados con los concursos de méritos de la Fiscalía General de la Nación, 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 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 presunta vulneración de los derechos invocados por la accionante en esta acción constitucional.

Por lo anterior, manifiesta que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

5. MEDIOS DE PRUEBA

5.1 . ACCIONANTE

- Las referentes a la acción de tutela

5.2 . ACCIONADAS

LA UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA- UT CONVOCATORIA FGN-2024.

- Copia de oficio de fecha diciembre 2025 donde se da repuesta a la accionante - Reclamación No. VA202511000000925.
- Copia del Acuerdo Nro. 001 del 3 de marzo del 2025, por medio del 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.
- Copia documento de complementario al contrato de prestación de servicios Nro. FGN-NC- 0279 DE 2024, celebrado entre la Fiscalía general de la Nación y la UT- CONVOCATORIA FGN-2024.
- Anexo Nro. 6- formato uniones temporales y consorcios.
- Copia de la cédula de ciudadanía de LUIS FERNANDO USECHA JIMENEZ.
- Copia de listado de inscritos a la convocatoria.
- Formato de Registro Único Tributario – Universidad Libre de Colombia
- Copia de escritura pública 794 del 11/04/2024- Otorga poder.
- Certificado de existencia y representación Legal Universidad Libre de Colombia.

LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

- Copia de oficio del 5 de enero del 2026 – dirigido al subdirector nacional de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación.
- Copia Oficio de fecha diciembre 2025 donde se da repuesta a la accionante - Reclamación No. VA202511000000925.

1. ASPECTOS JURÍDICO-PROCESALES

No se advierte ningún vicio que pueda invalidar lo actuado hasta el presente momento procesal.

7. PROBLEMAS JURÍDICOS

El problema jurídico planteado consiste en determinar si la acción de tutela es procedente para ordenar lo pretendido por el accionante, teniendo en cuenta los límites a las facultades del juez de tutela en lo referido a no invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades, y que la inconformidad de la señora NELDY ESTHER ULLOA AYALA se origina en dificultades de índole administrativo en lo referido a la posibilidad de que admita y asigne puntaje, dentro del concurso de méritos de la Fiscalía General de Nación a un certificado aportado relacionado con educación informal.

Siendo el momento oportuno para resolver, a ello se prosigue previas las siguientes.

8. CONSIDERACIONES Y ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Procedencia de la acción de tutela para el amparo del derecho fundamental y legitimación en la causa.

La acción constitucional de tutela, puede ser ejercida, según lo dispuesto en el artículo 86 constitucional, para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o privada que, preste un servicio público, o frente al cual se tenga una relación de subordinación o indefensión.

Así las cosas, la procedencia de la acción constitucional de tutela en el caso *sub lite*, se justifica, de acuerdo al material probatorio recaudado y aportado por las partes; se advierte la legitimación en la causa por activa dado que la petición de amparo se elevó por la señora NELDY ESTHER ULLOA AYALA, identificada con cedula de ciudadanía número 22.494.860, quien actúa en nombre propio, pretendiendo el amparo de los derechos fundamentales que, aduce, fueron vulnerados y cuya protección invoca, y las accionadas están legitimadas por pasiva en razón a que son a quienes se les atribuye la presunta violación de los derechos fundamentales en discusión.

Derecho al debido proceso.

El artículo 29 Superior consagró el derecho al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El derecho al debido proceso, consagrado como fundamental por la Constitución de 1991, aplica tanto a actuaciones judiciales como administrativas, incluyendo los concursos de méritos. Inicialmente, la Corte Constitucional consideró improcedente la tutela para controvertir actos administrativos relacionados con estos concursos, dado que existen mecanismos ordinarios de defensa. Sin embargo, la jurisprudencia evolucionó y admite el amparo de manera excepcional cuando: *(i) no existe otro mecanismo eficaz para proteger los derechos*, por falta de legitimación o por tratarse de una cuestión eminentemente constitucional, y *(ii) se configura un perjuicio irremediable si no se concede la tutela*. En estos casos, el juez constitucional puede intervenir de forma transitoria, pese a que la competencia ordinaria corresponde al juez contencioso administrativo.

De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha determinado la Procedencia de la acción de tutela para protección del derecho al debido proceso administrativo. El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, consagró la acción de tutela como un mecanismo extraordinario, preferente, subsidiario y residual para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, ante la vulneración o amenaza, derivada de la acción u omisión

de autoridades o a los particulares, en las situaciones específicamente precisadas en la ley. Indica dicho precepto que la acción de tutela procederá como mecanismo subsidiario, es decir, que resulta procedente cuando la parte afectada no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Implica ello que debe acudirse a la vía ordinaria jurisdiccional y no a la acción de tutela, a menos que la parte afectada no disponga de otros mecanismos para hacer efectivos sus derechos, siendo inminente la consecuencia del perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela se presenta como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción ordinaria toma decisiones de fondo.

Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión, ya que si se permite que las personas acudan al mecanismo de amparo constitucional sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas, y que por tanto no se hayan concretado en el mundo material y jurídico, “ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermitiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos”¹

Amplia ha sido la jurisprudencia constitucional en destacar el carácter subsidiario de la acción de tutela, pues no ha sido concebida para suplir los mecanismos ordinarios dispuestos por la ley para la solución de los conflictos.

Tampoco es una instancia más, ni otra oportunidad para que el particular obtenga lo que le ha negado la administración a través de los procesos correspondientes.

Aun cuando en este caso, la tesis que asumirá el despacho en desarrollo del problema jurídico, conllevará a la improcedencia del amparo constitucional al concluirse que el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela no se ve satisfecho, y pese a que bajo tal premisa, está relevado al juez constitucional de realizar cualquier estudio de fondo del tema objeto de controversia, si se hará un rápido análisis de éste a manera introductoria, con la precisión de que el sustento de la decisión que habrá tomarse, deviene del carácter residual y subsidiario de la acción incoada.

La subsidiariedad.

Se ha predicado que el trámite de tutela presenta un carácter subsidiario, denotando ello, que no debe existir un medio ordinario para dirimir el asunto o que, de concurrir, el mismo se torne poco efectivo para el propósito buscado, generando en su lugar consecuencias negativas si no se acude a este.

Frente al principio de la subsidiariedad, ha indicado la Alta Corporación:

1 T-013 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil. // En similares términos la sentencia T-066 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, refiriéndose a la acción de tutela dirigida contra autoridades públicas, afirmó que “No se puede llegar al absurdo de acudir a la acción de tutela sobre la base de actos que no se han proferido, esto no solo viola el debido proceso de las entidades públicas, que, valga repetirlo, también lo tienen, sino que, atentaría contra uno de los fines esenciales del Estado, cual es el de asegurar la vigencia de un orden justo.” En este orden de ideas, en aquella providencia la Sala de Revisión consideró que no podía entrar a decidir sobre la discriminación alegada por el accionante, toda vez que la vulneración del derecho a la igualdad invocado por el apoderado del actor “resulta ser incierta e hipotética, no se ha dado y, como se señaló, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico la vulneración al demandante de un derecho fundamental o, por lo menos, la amenaza seria y actual de su vulneración, circunstancia que en el caso concreto hasta ahora no se ha presentado.

“...el desconocimiento del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir.” (Subrayas fuera del original).²

Aunado lo anterior, en sentencia T- 471 de 2017 de la H. Corte Constitucional, reza lo siguiente:

*“En la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que **NO SE PUEDE ABUSAR DEL AMPARO CONSTITUCIONAL NI VACIAR DE COMPETENCIA A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA, CON EL PROPÓSITO DE OBTENER UN PRONUNCIAMIENTO MÁS ÁGIL Y EXPEDITO**, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.*

Posteriormente, en las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015, estableció que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.”³ (Negritas del texto)

De ahí entonces, que, en reiterada jurisprudencia, se haya establecido la improcedencia del mecanismo cuando procedan otras acciones pertinentes ante la jurisdicción. Ello encuentra sustento en la necesidad de mantener en orden las competencias en las distintas esferas, para evitar la intromisión del juez de tutela en la órbita del operador ordinario o de otras autoridades pertenecientes al ordenamiento jurídico nacional.

Denotando que, la acción de tutela se encuentra encaminada a la protección de los derechos fundamentales que se encuentran vulnerados a través de un proceso célere que además cuenta con unas causales de improcedencia que se encuentran reguladas en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, el cual preceptúa:

“Artículo 6o. Causales de improcedencia de la acción de tutela. La acción de tutela no procederá:

“1. 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

2 Corte Constitucional Sentencia T-156 de 2010, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

3 Corte Constitucional Sentencia T-471 de 2017, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

Se tiene, además, que ha destacado la jurisprudencia que la protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela. En la medida en que la Constitución de 1991, le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2º), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estudiados para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la propia Carta le haya reconocido a la tutela un carácter subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales se constituyen entonces en los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos. Sobre el punto ha dicho la Corte Constitucional:

“La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no existe alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico” (Subraya fuera del texto original).

Conforme a lo anterior, encuentra este juzgado que de acuerdo con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar **“una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”**, **razón por la cual, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.”**

El carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios.

Esta agencia judicial recuerda que, conforme a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela resulta improcedente cuando el ordenamiento jurídico prevé otros recursos o medios de defensa judicial idóneos y eficaces para la protección de los derechos invocados.

En ese sentido, si la parte accionante considera que las acciones de la entidad accionada, al realizar el avalúo del bien inmueble y con ello la determinación del valor del canon de arrendamiento objeto de controversia, fueron emanadas incurriendo en infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del

derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, la vía adecuada para controvertir dichos actos administrativos corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea mediante el medio de control de nulidad simple o mediante el de nulidad y restablecimiento del derecho, poniendo así la controversia en manos del juez natural competente para analizar de fondo las irregularidades que se aleguen frente a tales actos.

Así las cosas, se precisa que el mecanismo judicial idóneo para salvaguardar su derecho de defensa y contradicción es acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, a través del medio de control pertinente, exponiendo allí las falencias que, en su criterio, afectan la legalidad de los actos administrativos que se han surtido durante el trámite de avalúo del bien inmueble y la correspondiente fijación del canon de arrendamiento que se acusa de excesivo y arbitrario.

Descendiendo al caso que nos ocupa es evidente que no resulta viable o siquiera coherente que la accionante pretenda con la interposición de la presente tutela, que el juez constitucional adopte determinaciones de fondo que deberán ser resueltas por el juez natural y/o autoridad competente de tales escenarios, pues para ello se debe seguir un procedimiento y respetar unas garantías y observar unas obligaciones de rango legal no resultando viable considerar la tutela como un “atajo” a dichos procedimientos.

Conviene convocar las palabras del órgano de cierre constitucional en punto de la estimación de idoneidad y suficiencia del medio alternativo de defensa para los derechos de quien reclama por la vía de la tutela, siendo establecidos los siguientes elementos de verificación por parte del Juez:

“(a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela”² y, “(b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”³ Tales elementos, junto con el análisis de las circunstancias concretas del caso, permiten comprobar si el mecanismo judicial alterno de protección es conducente o no para la defensa de los derechos que se alegan lesionados o amenazados. De ser ineficaz, la acción de tutela será procedente. Por el contrario, si el mecanismo es idóneo para la protección de los derechos, se deberá acudir entonces al mismo, salvo que se solicite o se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.⁴

Se advierte que los Jueces de Tutela no pueden resolver de fondo un asunto respecto del cual no se están afectando de manera directa los derechos fundamentales, más cuando existen otros mecanismos judiciales y/o administrativos que resuelvan los problemas planteados, toda vez que ello implicaría la sustitución del juez natural.

Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver controversias de índole administrativo.

En el caso *sub lite* es menester indicar, como proemio de esta decisión, que resulta claro para este Juzgado que la sentencia de la Corte Constitucional T- 051 de 2016⁵ se refiere, en términos de reiteración jurisprudencial a la procedencia excepcional de la tutela para el ataque de los actos administrativos, ello, entre otras razones, porque a) los cuestionamientos que surgen con ocasión de unos procedimientos administrativos se atacan, por regla general, ante el mismo ente administrativo que lo emite, y por los procedimientos señalados por la ley para ello; b) Es

4 Sentencia T-764 de 2008

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T - 051 de febrero 10 de 2016. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

menester la acreditación, por parte del accionante del posible acaecimiento de un evento extraordinario, como el perjuicio irremediable o el riesgo inminente para que proceda el debate sobre un procedimiento o acto administrativo, para romper el principio de la subsidiariedad de la acción constitucional de tutela como característica connatural a la misma; y c) finalmente, como el procedimiento administrativo es producto de la manifestación de la voluntad de una entidad pública y su creación es el resultado de la actuación de un funcionario público en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, se presume legal su trámite, lo cual implica una enorme carga demostrativa para el accionante, quien más que argumentar debe probar la mala fe, el dolo, la negligencia o el descuido del servidor que lo emite, en desmedro de las garantías fundamentales.

Lo anterior significa que, solo acreditados los elementos señalados en el proemio de este acápite es posible predicar la procedencia excepcional de la acción de tutela para el ataque de actos procedimientos o administrativos, de lo contrario le está vedado al juez constitucional la intromisión arbitraria en asuntos que claramente exceden su competencia.

Alcance de la orden judicial en una sentencia de tutela.

La protección de derechos constitucionales fundamentales, no sólo debe ser un postulado jurídicamente racional sino a su vez debe ser un medio jurídico práctico y eficaz, que tenga capacidad de trascender en la realidad y que pueda servir para la finalidad que fue creado.

De esta manera, la protección de derechos constitucionales fundamentales implica la necesidad de analizar las circunstancias fácticas del caso objeto de análisis, y, observar a su vez, los señalamientos legales existentes, para que su protección sea eficaz, es decir, que cumpla con su cometido y que no vulnere otros derechos fundamentales.

Sin embargo, pretender la protección de derechos de las características de los pretendidos, no puede llevar a que el juez de tutela dé una orden que, de manera directa o indirecta, le permita usurpar competencias de otras autoridades, las cuales no le fueron asignadas, y mucho menos suplirlas en sus funciones constitucionales y legales.

En cuanto al alcance de la orden judicial, "no puede el juez ni inmiscuirse en procesos en curso ni menos aún, amparar situaciones de carácter colectivo, impersonal y abstracto; **tampoco convertirla en el instrumento por el cual el juez, dado el carácter inmediato que caracteriza sus fallos, incurra en arbitrariedades o exceso en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.**

"El juez de tutela debe, por tanto, limitar su actividad al amparo de tales derechos, amenazados o vulnerados en un caso concreto, a través de la expedición de una orden de hacer o no hacer, dirigida a una autoridad pública o a un particular, según sea el caso".⁶

Por lo tanto, no se encuentra dentro de su órbita de juez de tutela, la posibilidad de ordenar, a través de un fallo de tutela, expedir una orden de hacer de las características solicitadas, lo cual lo llevaría extralimitarse en sus funciones, invadiendo aquellas atribuidas a otras autoridades.

Perjuicio irremediable

Sobre el perjuicio irremediable la Corte constitucional en Sentencia T-634 de 2006:

6 Sentencia T-562 de diciembre 6 de 1993, Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara. Gaceta Constitucional Tomo 12 de 1993. Página 227

"(...) Ahora bien, de acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

"En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimiento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable" (sentencia T-1316 de 2001).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan. (...)"

De acuerdo con lo referido, en el caso *sub-judice* se debe estudiar acuciosamente si en cabeza de la accionante, se logra constatar la presencia de un perjuicio irremediable. De acuerdo con lo anterior se considera conveniente traer a colación lo esgrimido por nuestro máximo ente constitucional al respecto del perjuicio irremediable:

"...También el juez debe establecer si se configura la existencia de un perjuicio irremediable, que afecte los derechos fundamentales de quien invoca su protección, haciendo necesario el amparo transitorio pretendido para restablecer la situación y asegurar al agraviado el pleno goce de su derecho. En sentencia T-225 de junio 15 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte precisó sus características:

"A) El perjuicio ha de ser inminente: 'que amenaza o está por suceder prontamente. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjeta hipotética.

B) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a SU pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud.

C) No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es

motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes

D) *La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos.*

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona. es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa a como mecanismo transitorio."

El perjuicio irremediable exigido se refiere entonces al "grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables", para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho "

En ese orden de ideas, después de un análisis exhaustivo por parte de esta judicatura del acervo probatorio, se vislumbra que, la parte accionante puede echar mano de los procedimientos administrativos y judiciales ordinarios establecidos; ejerciendo los medios de control idóneos, los cuales son los mecanismos judiciales aptos para la protección de los derechos e intereses de rango económico y legal, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Así, los escenarios antes mencionados consagran normas relacionadas con los procedimientos aplicables y términos que se deben seguir, por tanto se trata de una regulación que de manera idónea y efectiva se estatuye como un sistema ordinario al cual cualquier ciudadano pueda acceder y por ende donde la acción de tutela cumple un papel subsidiario y extraordinario por existir una regulación que permite la salvaguarda de los derechos que se aducen vulnerados; así, se ha podido comprobar que los mismos resultan eficaces para dirimir dicho conflicto.

Por otro lado, se reitera, que este escenario de tutela no puede ser usado como una instancia adicional o alternativa de los medios especiales establecidos, toda vez que, como hemos visto se queda corto este mecanismo constitucional para dirimir el conflicto.

Inexistencia de vulneración de derechos fundamentales

(...)

"4.2.1 Improcedencia de la acción de tutela ante la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad de derechos fundamentales.

El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, "cuando quiera que éstos resulten vulnerados o

amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares [de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto 2591 de 1991]". Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.

En el mismo sentido lo han expresado sentencias como la SU-975 de 2003 o la T-883 de 2008 , al afirmar que “partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del [Decreto 2591 de 1991], se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tutiva de derechos fundamentales (...) En suma, para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales existan (...)”, ya que “sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado (...)”.

Y lo anterior resulta así, ya que si se permite que las personas acudan al mecanismo de amparo constitucional sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas, y que por tanto no se hayan concretado en el mundo material y jurídico, “ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermitiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos” .

Así pues, cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela.”

CASO EN CONCRETO.

De acuerdo con los hechos expuestos en el escrito de tutela, el accionante afirmó que se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, petición, a la igualdad y al acceso a cargos públicos, al considerar que la UT Convocatoria FGN 2024 no respondió su reclamación sobre los resultados de las pruebas del Concurso de Méritos FGN 2024, al no realizar el análisis que él consideraba pertinente y al no existir recursos contra esa decisión.

Sobre la carga de la prueba en materia de tutela, la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene conceptuado: “Una de las características de la acción de tutela es su carácter informal. Esta Corporación ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental[34]. En este sentido, la **sentencia T-702 de 2000**[35] determinó que los jueces no pueden conceder una tutela si en el proceso no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

Más adelante, en la **sentencia T-131 de 2007**[36], la Corte estableció que en sede de tutela generalmente la carga de la prueba incumbe al accionante. La persona que pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos que sustentan sus pretensiones y llevar

al juez a tomar una decisión con certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado.

Finalmente, en la **sentencia T-571 de 2015**[40], esta Corporación reiteró las sentencias anteriormente citadas e indicó que la informalidad que caracteriza el amparo constitucional no significa que el juez pueda sustraerse de verificar la veracidad de las afirmaciones que presentan las partes. Asimismo, resaltó que la decisión del juez: "*[N]o puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela*". (Negrita fuera del texto original)."⁷

En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario."^[45] Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional."(cursiva y resalto original, subraya del Despacho).

Antes de emitir un pronunciamiento de fondo, resulta necesario verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el contexto de los procesos de selección para el acceso a cargos públicos, toda vez que, por regla general, este tipo de controversias corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En relación con la idoneidad de los mecanismos de protección previstos en dicha jurisdicción, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Esta corporación ha manifestado de manera reiterada que el juez de lo contencioso administrativo es la autoridad llamada a juzgar las violaciones a los derechos fundamentales en el marco de los concursos de méritos. Sobre el particular ha considerado que, por regla general, 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 lo dispone el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011. Además, la posibilidad de emplear las medidas cautelares demuestra que dichos medios son verdaderos mecanismos de protección, ante los efectos adversos de los actos administrativos. Sobre el particular, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 señala que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, por lo que es posible decretar una o varias de ellas: "1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación

7 T-511 de 2017

de sus efectos. 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer". 8 (subrayas propias del despacho).

Sin embargo, también la Corte Constitucional estableció que la acción de tutela es procedente excepcionalmente cuando se cumple alguno de los siguientes supuestos: (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.

Siendo claro que, la procedibilidad de esta acción está orientada a superar una omisión o un acto contrario a la ley por parte de una entidad, que implique el desconocimiento de los mecanismos de selección por mérito y cuya resolución no pueda ser diferida hasta el fallo del medio de defensa judicial ordinario. Así las cosas, en el presente caso no se configuran los presupuestos que habilitan la procedencia excepcional de la acción de tutela, por cuanto el accionante dispone de mecanismos ordinarios, idóneos y eficaces para controvertir la decisión adoptada en el marco del concurso de méritos FGN 2024, entre ellos acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, de ser el caso, solicitar la suspensión provisional del acto cuestionado, sin que ello implique desbordar la competencia del juez natural para conocer este tipo de controversias.

Lo anterior, por cuanto se constató que el accionante presentó en tiempo, en ejercicio de su derecho de contradicción, la señora **NELDY ESTHER ULLOA AYALA** presentó reclamación contra los resultados de la prueba de valoración de antecedentes y producto de esta, la entidad competente se pronunció sobre los dos aspectos cuestionados allí, consistentes en la ausencia de valoración de dos documentos aportados para acreditar su trayectoria académica, descartando de plano **EL CERTIFICADO DEL CURSO INTRODUCCIÓN A LA LOGICA Y LA ARGUMENTACIÓN JURIDICA, expedido por Centro De Pensamiento, el día 13 del mes de agosto, del año 2024**, concluyendo que no era válido para asignación de puntaje en el subítem de Educación informal.

Ahora bien, como sustento normativo de la demanda, la accionante hace referencia a la Ley 115 de 1994- Acuerdo No. 001 de 2025 en la que se establecen los criterios para la revisión documental, donde no se exige el lugar de realización de actividades de educación informal; sin embargo, como la entidad accionada - **LA UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA- UT CONVOCATORIA FGN-2024**, manifiesta que la ausencia del lugar de realización de la actividad académica en el certificado, impide analizar si se trata de estudios hechos al interior del país o en el extranjero lo que implica un análisis diferente, dado que para el caso de los estudios cursados en el exterior se exige el apostillamiento.

La reclamación fue resuelta por la Unión Temporal UT Convocatoria FGN 2024, autoridad competente para su trámite, siendo claro que el desarrollo del concurso se encuentra regulado de manera integral por el Acuerdo No. 001 de 2025 y por el Decreto Ley 020 de 2014, que establece el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación, cuyo artículo 48 determina que contra la decisión adoptada en esta etapa no procede recurso alguno. En consecuencia, si el accionante considera que dicha determinación vulnera sus derechos fundamentales, el escenario judicial idóneo para controvertirla es la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante las acciones y medidas cautelares previstas en la ley.

Del análisis de los hechos no se advierte la configuración de un perjuicio irremediable que habilite la intervención inmediata del juez constitucional, toda vez que el accionante no se

8 Sentencia T-423 de 2023, Corte Constitucional.

encuentra en situación de debilidad manifiesta, ni enfrenta obstáculos que le impidan acudir a los medios judiciales ordinarios. Adicionalmente, el no otorgamiento de puntaje al curso que solicita no la deja por fuera del concurso de méritos y mucho menos de la posibilidad de acceder al cargo para el cual se postuló.

Ahora bien, en lo que respecta al debido proceso, se conculta cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas. Si por factores exógenos aquellas varían levemente en alguna de sus etapas, las modificaciones de la convocatoria inicial deben ser plenamente conocidas por los partícipes para que de esta forma se cumpla con los principios de transparencia y publicidad que deben regir las actuaciones de la administración y no se menoscabe la confianza legítima que los participantes han depositado en los parámetros fijados en la Convocatoria pública para acceder a un cargo de carrera administrativa.

Respecto a la existencia de instrumentos que permiten la corrección de las irregularidades y equivocaciones cometidas por la Administración, la Colegiatura en cita en la providencia a la que se viene haciendo referencia, consideró: “*El ordenamiento jurídico ha dispuesto un conjunto de instrumentos y acciones judiciales que permiten subsanar los desaciertos en que hayan incurrido las autoridades. La corrección de las actuaciones administrativas^[28] y los recursos de reposición y apelación^[29], que se emplean en el curso de las actuaciones administrativas, les brindan a aquellas la oportunidad de ajustar sus actuaciones a las normas pertinentes. Son mecanismos de autotutela, en los cuales la propia administración sujeta, bien sea de manera rogada o espontánea, sus determinaciones a los dictados del ordenamiento. Cuando ello no ocurra, los administrados podrán recurrir a los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011, que ponen en marcha el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Este engranaje de instituciones, administrativas y judiciales, depura los actos de la Administración de desaciertos e infracciones al ordenamiento^[30]. Por lo tanto, el afectado con una decisión administrativa que trasgreda sus derechos cuenta con mecanismos de autotutela que le permiten acudir ante la misma entidad para que esta revise y corrija aquellos errores que advierta en su decisión, en aras de garantizar el efectivo cumplimiento de los fines del Estado^[31].*

Asimismo, el CPACA también contempla el **medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**, a partir del cual “(...) toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”. En este sentido, con base en la remisión a las causales de nulidad contenidas en el inciso segundo del artículo 137 de la misma ley, la nulidad procede cuando el acto administrativo:

“haya sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”^[32].

50. En la sentencia SU-355 de 2015, la Corte se refirió a las medidas cautelares previstas en la codificación de lo contencioso administrativo, que regula su procedencia, tipología y trámite para su adopción por parte del juez administrativo. Una síntesis de las características básicas de estas medidas se expone a continuación:

- (a) El ámbito de aplicación de las medidas cautelares, conforme al artículo 229 del CPACA, se extiende a todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, el juez puede decretarlas a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio o en cualquier estado del trámite, cuando lo

estime necesario para la protección y garantía provisional del objeto del proceso o para la efectividad de la sentencia;

- (b) El artículo 230 de esa normativa estableció que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. En este sentido, el juez puede
 - (a) **suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo y (b) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza;**
- (c) El artículo 231 fija las condiciones para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando se pretenda su nulidad;
- (d) El artículo 232 establece que no se requerirá prestar caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; y,
- (e) Finalmente, las medidas cautelares pueden ser ordinarias o de urgencia. Las primeras podrán adoptarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, mientras que las segundas podrán dictarse desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la contraparte." (resalto no original).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada con antelación, el accionante tenía a su disposición un medio eficaz para solicitar la protección de las garantías esenciales que consideraba vulneradas ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cual es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pudiendo pedir las medidas cautelares conforme al artículo 229, 230, 231 y 232 del CPACA, solicitando la suspensión provisional del acto administrativo por el que se rige la Convocatoria FGN 2024, pero no pretender convertir este recurso de amparo en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales, cuando no había acudido al juez natural y se encuentre demostrado que dicha vía es ineficaz, mucho menos como se dejó dicho atrás que se configure un perjuicio irremediable.

Aunado a todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que según la pacífica jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal Constitucional la convocatoria es “La norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal impone las reglas que son obligatorias para todos, entiéndase administración y administrados concursantes. Por tanto, como en ella se delinean los parámetros que guiarán el proceso, los participantes, en ejercicio de los principios de buena fe y confianza legítima, esperan su estricto cumplimiento. La Corte Constitucional ha considerado, entonces, que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”⁹ (resalto del Despacho).

⁹ Sentencia SU-446 de 2011

De acuerdo con lo anterior, la legalidad en los concursos de méritos se sustenta en principios como la libre concurrencia, igualdad de condiciones, publicidad, y garantía de imparcialidad, por lo que variar las reglas de la convocatoria en favor de un participante conlleva la vulneración del reglamento del proceso, y además se rompen los principios de transparencia e igualdad, imparcialidad y debido proceso, así como la prevalencia del interés general sobre el particular.

Así, entonces, no puede pretender acudir a la acción de tutela como una instancia adicional para invocar circunstancias que ya fueron alegadas y decididas por la autoridad correspondiente al ejercer los recursos judiciales ordinariamente instituidos para ello.

De acuerdo con los requisitos de procedencia citados en párrafos precedentes, que el resultado probable de acudir al mecanismo ordinario implique que la decisión inicial se mantenga o que contra esta no procedan recursos adicionales a los ya agotados¹⁰, no lo hace ineficaz para la protección de los derechos fundamentales que reclama, como no se vislumbra en la respuesta un procedimiento irregular o contrario a lo establecido en el Acuerdo 001 de 2025.

Debe también considerarse que el Acuerdo 001 de 2025, consagra en su artículo 13: “**c. Con la inscripción, el aspirante acepta todas las condiciones y reglas establecidas en el presente Acuerdo, aprobadas por la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación**”, y ello implica la valoración que la entidad efectúe frente al cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos para acceder y superar las etapas de la convocatoria. (resalto nuestro).

Por lo expuesto en precedencia, no se puede concluir que la presente acción reúna los requisitos mínimos de procedencia; ni tampoco se cumple con la acreditación del perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia constitucional, para que se configure: “(i) el perjuicio debe ser inminente, es decir, no basta con que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; (ii) el perjuicio que se cause [debe ser] grave, lo que implicaría, en consecuencia, un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; (iii) las medidas que se requieran para evitar la configuración [deben ser] urgentes; y (iv) la acción [debe ser] impostergable, es decir, en caso de aplazarse la misma sea ineficaz por inoportuna⁶;” exigencias que no se colman en el evento que ahora nos ocupa pues, el hecho de continuar en el proceso no la pone en una condición de vulneración de derechos fundamentales.

En este orden, resulta claro que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos invocados, al existir medios judiciales ordinarios que pueden garantizar de manera adecuada y eficaz su eventual restablecimiento. Por tanto, este mecanismo constitucional deviene improcedente por no cumplirse el requisito de subsidiariedad, conforme a lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO TRECE DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE MEDELLÍN**, administrando Justicia en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y Ley,

9. FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional invocado por **NELDY ESTHER ULLOA AYALA**, identificada con cedula de ciudadanía número 22.494.860, en contra de la Unión Temporal UT Convocatoria FGN 2024 y la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo

¹⁰ Acuerdo 001 de 2025. “Artículo 35 (...) De conformidad con lo previsto en el artículo 49 del Decreto Ley 020 de 2014, contra la decisión que resuelven las reclamaciones no procede ningún recurso.

con los considerandos expuestos en la parte motiva de esta providencia. por las razones anotadas anteriormente.

SEGUNDO: Notifíquese por el medio más expedito a las partes, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1.991, advirtiéndoles que contra la presente decisión se puede interponer el recurso de impugnación, según el art. 31 del citado Decreto y dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia.

TERCERO: Si el presente fallo no fuere impugnado, dentro de los tres días siguientes a su notificación, envíese al día siguiente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Juezaeee!

EDITH JULIETH ALVAREZ SUAZA
Jueza (E)

Proyectó: EJAS