



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA**

Armenia, Quindío, once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**PROCESO No.:** 63001-33-33-007-2023-00090-00  
**TIPO DE PROCESO:** TUTELA  
**DERECHOS VULNERADOS** DEBIDO PROCESO, ACCESO AL TRABAJO POR MÉRITO EN CONDICIONES DE IGUALDAD y CONFIANZA LEGÍTIMA  
**ACCIONANTE:** OSCAR FABIÁN PENAGOS LARA  
**ACCIONADO:** COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIOS CIVIL – CNSC-Y LA UNIVERSIDAD LIBRE

### I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido en debida forma el trámite de la acción constitucional de la referencia, procede el Despacho a proferir fallo de tutela, al interior de la acción promovida por **OSCAR FABIÁN PENAGOS LARA** en contra de la **COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL –CNSC y LA UNIVERSIDAD LIBRE** por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso al trabajo por mérito en condiciones de igualdad y confianza legítima.

### II. ANTECEDENTES

Por medio de memorial radicado electrónicamente el 02 de mayo de 2023 ante la Oficina Judicial<sup>1</sup>, el cual posteriormente fue asignado por reparto a este Juzgado<sup>2</sup>, el accionante promovió tutela contra la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIOS CIVIL –CNSC-. y LA UNIVERSIDAD LIBRE.

Como **fundamento fáctico**<sup>3</sup> del amparo constitucional, narró lo siguiente:

- i.) Es docente con título de Licenciado de educación infantil y se inscribió al proceso de selección N° 2150 a 2237 de 2021; 2316, 2406 de 2022, Docentes, Directivos docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural; para lo cual, tramitó y realizó el cargo de los documentos exigidos como parte de verificación de los requisitos mínimos.
- ii.) Presento prueba escrita de conocimientos y psicotécnicos el 25 de septiembre de 2022, publicándose los resultados 03 de noviembre de ese mismo año, donde aprobó y continuo el proceso de selección.
- iii.) Afirmó que la CNSC no validó o no tuvo en cuenta la certificación laboral, para el cumplimiento del requisito mínimo argumentando que con el certificado allegado *“era imposible determinar que todo el tiempo desarrollo el mismo empleo”*.
- iv.) Adujo que presentó reclamación radicado N° 641230764, donde la Comisión Nacional de Servicio Civil se ratificó y no lo admitió para continuar en el concurso de méritos.

Con ocasión de lo anterior, el accionante **consideró transgredido el derecho fundamental al debido proceso** y por tal razón, solicitó al Juez Constitucional el amparo del mismos en el sentido de ordenar a la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, dar validez a todos los documentos solicitados y aportados como parte de verificación de requisitos mínimos de la convocatoria docente.

Conforme a lo anterior, se revoque la decisión que lo inadmite para continuar en el proceso de selección.

<sup>1</sup> SAMAI/ 001CorreoOficinaJudicial(.pdf) NroActua 2

<sup>2</sup> SAMAI/ 003ActaDeReparto(.pdf) NroActu a 2

<sup>3</sup> SAMAI/ 002EscritoTutela(.pdf) NroActu a 2

### III. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 02 de mayo de 2023, este Juzgado dispuso la admisión<sup>4</sup> de la acción de tutela incoada en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC- y la Universidad Libre, ordenándose la notificación de la decisión a la autoridad accionada, y concediéndole el término de tres (3) días para que rindiera los informes a lugar frente al presunto quebranto *ius fundamental*.

En virtud de lo anterior, por medio de escrito recibido el día 05 de mayo de 2023<sup>5</sup>, la entidad accionada **contestó**, señalando que la acción de tutela es un mecanismo excepcional y subsidiario, no siendo el medio adecuado para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos resultan infringidos por la expedición de un acto administrativo, por tanto, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales, que considera la parte accionante, están siendo conculcados.

Indicó que la entidad procedió a expedir el Acuerdo No. 2173 del 29 de octubre de 2021 *“Por el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva de Directivos Docentes y Docentes pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, que prestan su servicio en instituciones educativas oficiales que atienden población mayoritaria de la entidad territorial certificada en educación Municipio de Pereira – Proceso de Selección No. 2216 de 2021– Directivos Docentes y Docentes”*, el cual conforme lo establece el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, es norma reguladora del concurso y obliga tanto a la CNSC, como a la entidad convocante y a sus participantes.

Resaltó que, la certificación laboral expedida por la Secretaría de Educación de Bogotá, no cumple con los requisitos exigidos en los Acuerdos de Convocatoria, al no precisar si todo el tiempo que estuvo vinculado en la entidad desempeñó el empleo de Docente grado 2 nivel B; de manera que sólo se conoce el tiempo de servicio, pero no se establece que durante todo el tiempo mencionado hubiere ocupado el mismo cargo, siendo además imposible establecer, si durante todo el tiempo laborado, desarrolló actividades relacionadas con las funciones del empleo.

Expuso que, conforme al Anexo Técnico del Acuerdo de Convocatoria, los certificados de experiencia en entidades públicas o privadas deben indicar lo siguiente:

“4.1.2.1. Certificación de la Experiencia

(...) Los certificados de experiencia en entidades públicas o privadas deben indicar de manera expresa y exacta:

- a) Nombre o razón social de la entidad que la expide.
- b) Cargos desempeñados.
- c) Funciones, salvo que la ley las establezca.
- d) Fecha de ingreso y de retiro (día, mes y año).”

Afirmó que, para validar los certificados aportados al concurso, estos deben estar debidamente expedidos y contar con las condiciones previamente señaladas, conforme a lo estipulado en las normas del concurso lo contrario no podrán ser tenidos en cuenta en el presente Proceso de Selección, dado que, no fue posible determinar a partir de qué fecha se podía contabilizar la experiencia del último cargo desempeñado o el que ésta ejerciendo actualmente.

Adujo que, los Acuerdos de Convocatoria y sus anexos exigen que el aspirante aporte los documentos para participar, antes de la fecha de cierre de las inscripciones.

<sup>4</sup> SAMAI/ 005AutoAdmiteTutela 07-2023-00 090(.pdf) NroActua 4

<sup>5</sup> SAMAI/ 010ContestacionCNSC(.pdf) NroActua 8

Explicó que, las reclamaciones no son la oportunidad para que los aspirantes complementen, modifiquen, reemplacen o actualicen documentación aportada en SIMO antes del cierre de inscripciones de este proceso de selección o para adicionar nueva después de dicha fecha. Por consiguiente, los documentos allegados con las mismas se consideran extemporáneos y, por lo tanto, no se tendrán en cuenta para resolverlas.

Expuso que la normatividad del concurso no permite avanzar en el proceso cuando no se adjuntan los Títulos solicitados por la OPEC, en debida forma, pues debe respetarse lo establecido en los Acuerdos de Convocatoria y sus anexos, toda vez que son la norma que regula el concurso, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las personas, entidades e instituciones que participen en este Proceso de Selección por Mérito, de conformidad con el artículo 2.4.1.1.5 del Decreto 1075 de 2015.

Aseguró que, los documentos aportados por el reclamante se consideran extemporáneos, ya que anexó por fuera del plazo establecido, nuevos documentos al SIMO, los cuales en manera alguna pueden ser tenidos en cuenta en esta etapa del proceso de selección, por lo que se procedió a rechazarlos por extemporaneidad, decisión contra la cual no procedía recurso alguno.

A su turno la **Universidad Libre** contestó la acción constitucional por medio de escrito recibido el día 05 de mayo de 2023<sup>6</sup>, señalando que, en todo proceso de selección por concurso de méritos, la convocatoria es ley tanto para la entidad convocante, como para todos los participantes y que, en ese entendido, se expidió el Acuerdo No 2173 del 29 de octubre de 2021 *“Por el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva de Directivos Docentes y Docentes pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, que prestan su servicio en instituciones educativas oficiales que atienden población mayoritaria de la entidad territorial certificada en educación Municipio de Pereira – Proceso de Selección No. 2216 de 2021– Directivos Docentes y Docentes”*.

Señaló que, la inconformidad del accionante consistía en no haber validado su experiencia, con la certificación laboral expedida por Secretaría de Educación de Bogotá, la cual señala que se encuentra vinculado en dicha entidad desde el día 10 de julio de 2010 hasta el 1 de septiembre de 2020 y, al momento de su retiro se desempeñaba en el cargo Docente grado 2 nivel B.

Expuso que la certificación allegada por el actor no cumple con los requisitos exigidos en los Acuerdos de Convocatoria, al no precisar si todo el tiempo que estuvo vinculado en la entidad desempeñó el empleo de Docente grado 2 nivel B; de manera que sólo se conoce el tiempo de servicio, pero no se establece que durante todo el tiempo mencionado hubiere ocupado el mismo cargo, siendo además imposible establecer, si durante todo el tiempo laborado, desarrolló actividades relacionadas con las funciones del empleo.

Resaltó la necesidad de conocer la fecha en la cual inició la ejecución de funciones en un cargo, en aras de constatar fehacientemente el requisito mínimo de experiencia, lo que únicamente es posible a partir de la respectiva certificación laboral que permita inferir de manera inequívoca no solo la relación entre las funciones ejecutadas por el accionante y las establecidas en la OPEC a la que aplicó, sino también los extremos temporales en los que efectuó dichas labores.

Adujo que, la presente acción carece de requisitos constitucionales y legales necesarios para ser procedente, asunto que no concierne al juicio de constitucionalidad propio de la acción de tutela, por lo que dicho acto administrativo que goza de presunción de legalidad debe ser aplicado hasta tanto su legalidad no sea desvirtuada por un Juez contencioso administrativo.

---

<sup>6</sup> 009ContestacionUniLibre(.pdf) NroActua 7

## CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Armenia Quindío, es competente en primera instancia para dictar el fallo correspondiente, en razón a: i) su naturaleza, ii) el factor funcional -considerando la naturaleza jurídica del extremo procesal accionado-, al igual que iii) el domicilio de la parte accionante y, iv) atendiendo a la cláusula general de competencia de que trata el artículo 86 de la Constitución Política, todo ello conforme lo disponen el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el Decreto 333 de 2021, y el Decreto 1983 de 2017, mediante el cual se modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 .

### 4.2. Problemas jurídicos y forma de resolverlos.

En esta instancia se plantean los siguientes problemas jurídicos a dilucidar:

¿Supera, la acción constitucional de la referencia, los requisitos de procedibilidad, de forma concurrente?

En caso afirmativo, ¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, acceso al trabajo por mérito en condiciones de igualdad y confianza legítima de Oscar Fabian Penagos Lara, al no validar su experiencia, acreditada a través de la certificación laboral expedida por Secretaría de Educación de Bogotá?

Para despejar los anteriores interrogantes, se hace necesario el análisis que reflejará el capítulo relativo al caso concreto, previa subsunción de los siguientes pronunciamientos del órgano de cierre de esta Jurisdicción, que el Despacho encuentra relevantes al particular.

### 4.3. En el caso concreto, el Despacho declarará improcedente la acción de tutela, por el incumplimiento concurrente de los requisitos de procedibilidad del trámite constitucional.

Dentro del *sub exámine*, la parte actora pretende que, por vía de la acción tutela, se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, dar validez a todos los documentos aportados como parte de verificación de requisitos mínimos de la convocatoria docente en particular la certificación laboral expedida por Secretaría de Educación de Bogotá.

Conforme a lo anterior, solicita se revoque la decisión que lo inadmite para continuar en el proceso de selección.

Pues bien, a efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado, impera analizar, en primera medida, si el escrito de tutela supera el test de procedibilidad, para lo cual, se encuentra que, el señor **Óscar Fabián Penagos Lara** se encuentra **legitimado por activa**<sup>7</sup> para interponer la acción de tutela, porque es el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados conforme los cargos y anexos presentados ante el despacho<sup>8</sup>.

También, la acción de tutela satisface el requisito de **legitimación por pasiva**<sup>9</sup>, porque la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, y la Universidad Libre

<sup>7</sup> El artículo 86 de la Constitución dispone que “*toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales*”. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial o (iv) mediante agente oficioso.

<sup>8</sup> SAMAI/ 002EscritoTutela(.pdf) NroActu a 2

<sup>9</sup> El artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en la que incurra una autoridad pública que haya violado, viole o amenace con violar un derecho fundamental. Al mismo tiempo, el citado artículo de la Constitución y el artículo 42 del referido Decreto prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares (i) encargados de la prestación de un servicio público, (ii) cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. Por lo anterior, la Corte ha sostenido que, para satisfacer el requisito de

entidades involucradas en el marco de la convocatoria citada mediante Acuerdo No. No 2173 del 29 de octubre de 2021 “*Por el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva de Directivos Docentes y Docentes pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, que prestan su servicio en instituciones educativas oficiales que atienden población mayoritaria de la entidad territorial certificada en educación MUNICIPIO DE PEREIRA – Proceso de Selección No. 2216 de 2021– Directivos Docentes y Docentes*”, en el cual se encuentra participando el actor, ente que, según asevera, le ha vulnerado su derecho fundamental.

De otro lado, se encuentra cumplido el requisito de **inmediatez**, como quiera que, resulta proporcional el lapso transcurrido entre la resolución de las reclamaciones dentro del Proceso de Selección *No. 2216 de 2021– Directivos Docentes y Docentes*”, para inferir que, las eventuales transgresiones aducidas en el escrito de tutela, aún tienen repercusión en quien persigue la protección y que no perdería la acción su finalidad de protección de derechos fundamentales con inminencia en su afectación.

Empero, al revisar puntualmente el requisito de **subsidiariedad**, encuentra este Juzgado no satisfecho el mismo, como pasa a explicarse:

Del recuento fáctico efectuado por la parte actora y la réplica allegada por la entidad accionada, se advierte que en el mencionado Acuerdo No. No 2173 del 29 de octubre de 2021, se establecieron las etapas, reglas y requisitos a tener en cuenta en el marco de la convocatoria dispuesta por la Secretaría de Educación Municipal de Armenia, debiendo destacarse que en el artículo 7 del precitado acto administrativo, con suma claridad se estableció que los aspirantes aceptan en su totalidad las reglas establecidas para el proceso de selección.

Ahora bien, frente al tema estudiado, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la acción de tutela no procede para atacar decisiones proferidas por la administración en el marco de los concursos de méritos, pues, en su criterio, deben respetarse las competencias asignadas por el Legislador a los jueces de lo contencioso administrativo, como quiera que, puede solicitar, con el medio de control procedente, medidas cautelares, si las circunstancias imponen una protección urgente.

No obstante, también ha considerado que de manera excepcional es procedente este mecanismo cuando se advierta, de acuerdo con las particularidades del caso, que el medio judicial no es idóneo ni eficaz<sup>10</sup>.

Frente a un caso con algunas similitudes al estudiado, esa Alta Corporación sostuvo:

*«32. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, en asuntos relativos a concursos de méritos los participantes pueden cuestionar las actuaciones surtidas en el marco de la convocatoria en ejercicio de los medios de control pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por tanto, la intervención del juez constitucional se restringe, de ser el caso, a conjurar un perjuicio irremediable.*

*33. En el presente asunto la acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad y, por tanto, es improcedente. Los accionantes podían debatir la pretensión formulada por vía de tutela ante la entidad organizadora del concurso, circunstancia que omitieron numeral 3.1 infra; además, lo podían hacer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho numeral 3.2 infra, y, en este escenario judicial, exigir el decreto de medidas cautelares numeral 3.3 infra. Además, de los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo no es posible inferir la configuración de un supuesto de perjuicio irremediable, en*

---

legitimación en la causa por pasiva, es necesario acreditar dos supuestos: (i) que la acción de tutela esté dirigida en contra de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo, y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

<sup>10</sup> Sentencia T-181 de 2021

*relación con ninguno de los intereses y derechos fundamentales cuya protección solicitaron numeral 3.4 infra.»*

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el actor cuenta con otro mecanismo judicial para plantear las súplicas que formula a través de esta acción constitucional, pues a pesar de considerarse por la jurisprudencia del Consejo de Estado que los actos que se profieran al interior del concurso de méritos son preparatorios y de trámite, frente a los cuales, en principio, no procedería el control judicial, también ha distinguido dos actos que por imposibilitar la continuación de la actuación son definitivos, susceptibles de control jurisdiccional, tales como; el de calificación que elimina al participante del concurso y la lista de elegibles<sup>11</sup>.

Pero si lo anterior no fuera suficiente, encuentra este Despacho que incluso, de superarse el test de procedibilidad la acción no estaría llamada a prosperar, pues en el presente asunto, la parte accionante no argumentó de acuerdo con las reglas del concurso, porque la certificación aportada si cumplía con los parámetros establecidos en la convocatoria.

En efecto, los argumentos expuestos a lo largo de la solicitud de amparo son genéricos, valoraciones u opiniones realizadas por el actor, pero en modo alguno se explicó en el caso concreto como las accionadas conculcaron los derechos invocados.

Adicionalmente, al no estar acreditado en este asunto la existencia de un perjuicio irremediable que implique la inminente afectación de los derechos fundamentales deprecados por el accionante -pues no se acreditó por ningún medio probatorio que la entidad accionada hubiese actuado de manera irrazonable o desproporcionada o hubiese atentado de forma directa contra su estabilidad laboral o económica-, se impondría -de ser procedente en un caso hipotético, la acción constitucional- la negativa del amparo suplicado por aquel.

Bajo este panorama, el actor tiene a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir el acto que le impide continuar en el concurso, el cual resulta idóneo y eficaz habida cuenta que de probarse circunstancias que ameriten una protección urgente, puede formular las medidas cautelares del caso.

Así las cosas, este Despacho declarará la improcedencia de la acción constitucional, por no encontrarse satisfecho el requisito de subsidiariedad de la acción, sin que hubiese acreditado la existencia de un perjuicio irremediable con la connotación exigida por la jurisprudencia constitucional, como tampoco la condición de sujeto especial de protección constitucional.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Armenia** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo constitucional pretendido por el señor **OSCAR FABIÁN PENAGOS LARA** en contra de la **COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL –CNSC y LA UNIVERSIDAD LIBRE** -, conforme las razones *ut supra*.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia al accionante, lo mismo que a las entidades accionadas por el medio que se considere más expedito, advirtiendo que, en caso de no estar de acuerdo con el fallo, cuentan con el término de tres (03) días hábiles siguientes a la notificación para impugnar la decisión aquí adoptada, notificación que a voces de las disposiciones del Decreto 806 de 2020 con fijación

---

<sup>11</sup> Sección Segunda- Subsección A, C.P. Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15), providencia del 5 de noviembre de 2020

de vigencia permanente por la Ley 2213 de 2022, iniciara su cómputo pasados dos días hábiles siguientes al envío del mensaje electrónico.

**TERCERO: ORDENAR** a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que dentro del término de veinticuatro (24) horas, contadas a partir de la notificación del presente proveído, procedan a publicar el presente fallo en su página web, a fin de que de la misma tengan conocimiento los inscritos y demás interesados en el Proceso de Selección No. 2431 de 2022 – “Territorial 8”.

**CUARTO: RECORDAR** a las partes que, la presentación de documentos electrónicos con destino al proceso, deberán hacerla **en forma exclusiva** por vía de la opción de radicación de memoriales del aplicativo **SAMAI**<sup>12</sup>, para lo cual, se insta a las partes a presentarlos sin reserva legal -en el formulario que diligencien, a fin de que puedan ser consultados por las partes y el representante del Ministerio Público

**QUINTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, previo al vencimiento en silencio del término conferido para efectos de la impugnación del fallo.

**SEXTO: ARCHIVAR** las diligencias, una vez recibidas de la Alta Corporación de cierre Constitucional sin que sea escogida en Revisión, previa anotación en el aplicativo **SAMAI**.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**KAREN ALICIA PABA LÓPEZ**  
**Juez**

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co> »

---

<sup>12</sup> <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>