

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Riohacha distrito especial, turístico y cultural, veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Acción	Tutela
Radicado	44-001-33-40-004-2023-00269-00
Accionante	Mery Naira Pinto Quintero
Accionado	Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- y Universidad Libre de Colombia
Vinculado	Los participantes del proceso de selección del concurso público de méritos número 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural
No de sentencia	28
Asunto	Convalidación de título extranjero, debido proceso y “ <i>nemo auditur propiam turpitudinem allegans</i> ”

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Cumplidos los actos procesales de ley, procede el despacho a resolver la acción de tutela promovida por la señora Mery Naira Pinto Quintero contra la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- y Universidad Libre de Colombia por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, principios de transparencia, buena fe y el criterio de confianza legítima para acceder al empleo de carrera administrativa a través de concurso de méritos.

II. ANTECEDENTES

2.1 La acción

En procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, principios de transparencia, buena fe y el criterio de confianza legítima para acceder al empleo de carrera administrativa a través de concurso de méritos, la ciudadana Mery Naira Pinto Quintero en nombre propio interpuso acción de tutela contra la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- y Universidad Libre de Colombia, con el fin de que se les ordene que validen su título universitario, revoquen la decisión que la inadmiten en el concurso y consecuencia de ello, le permitan continuar en el proceso de selección No. 2150 a 2237 de 2021; 2316, 2406 de 2022 Directivos Docentes y Docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural para el cargo de docente.

Lo anterior, con base en las circunstancias fácticas siguientes:

2.2 Hechos

- La actora es docente, graduada como licenciada en educación.
- Se inscribió y participó en el concurso docente – convocatoria proceso de selección No. 2150 a 2237 de 2021; 2316, 2406 de 2022 directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural, número OPEC: 182786, para lo cual

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

tramitó y realizó el cargue de los documentos exigidos como parte de verificación de requisitos mínimos dentro de los términos establecidos en la convocatoria.

- Presentó prueba escrita de conocimientos y psicotécnica en la ciudad de Bogotá el 25 de septiembre de 2022 y los resultados del concurso fueron publicados el 4 de noviembre de 2022, cuyo resultado individual de la accionante fue aprobado y continuó en concurso.
- Dentro de los requisitos exigidos, se requería ser licenciado en educación sin importar su mención y, además, tener título convalidado si lo ameritaba.
- La CNSC no validó o no tuvo en cuenta el título que aportó, el cual no era necesario que fuese convalidado por ser un título conjunto amparado por la resolución No. 010687 de 9 de octubre de 2019 del ministerio de educación nacional, aportándose la documentación correspondiente. Aun así, el 29 de marzo de 2023, se dieron los resultados y el sistema la presentó como aspirante que no cumple los requisitos mínimos de educación y que, por tanto, no continuaba en el proceso de selección.
- La actora presentó reclamación dentro de los términos establecidos mediante documento con radicación número 639463980 y la CNSC se ratifica en no admitirla para continuar en el concurso en razón a que *“revisada nuevamente la documentación aportada, se observa que la aspirante para acreditar el requisito de educación formal adjuntó el título de profesional de licenciado en educación, expedido por Universidad Bolivariana de Venezuela, con fecha de grado del 31/07/2013. No obstante, este documento no puede ser validado en la etapa de verificación de requisitos mínimos, por cuanto fue expedido por una institución de educación extranjera y no se encuentra convalidado”*. De igual manera, responde que finalmente, se aclara que los documentos relacionados en la reclamación convalidación del ministerio de educación y demás, se debe presentar por el aspirante únicamente a través del aplicativo (SIMO) y para resolverlo, solo serán validados los documentos cargados a través del citado sistema hasta la fecha de cierre de la etapa de inscripciones, que para el presente proceso de selección corresponde al 5 de julio de 2022 para los concursos de director rural del departamento de Norte de Santander y el 24 de junio de 2022 para los demás procesos de selección. En este sentido, los acuerdos de convocatoria señalan lo siguiente **“artículo 16. Verificación de requisitos mínimos.** La verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en el manual de funciones, requisitos y competencias adoptado mediante resolución No. 15683 de 2016, modificada por la resolución No. 00253 de 2019, transcritos en la OPEC, para cada uno de los empleos ofertados en este proceso de selección, se realizará a los aspirantes inscritos que hayan superado la prueba de aptitudes y competencias básicas, con base en la documentación que registraron en SIMO hasta el último “reporte de inscripción” generado por el sistema (...) no puede ser válida para el cumplimiento de los requisitos mínimos en este proceso de selección, toda vez que los documentos aportados por la 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 procede a rechazarlos por extemporaneidad, decisión contra la cual, no procede recurso alguno.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

- La Universidad Libre de Colombia y la CNSC no tuvieron en cuenta el principio de buena fe, confianza legítima, debido proceso y el derecho a la contradicción, entre otros, ya que el sistema de reclamación solicita los documentos como soporte.

2.3 Actuaciones procesales

- La acción de tutela de referencia fue presentada el 14 de junio de 2023 (Fl. 22), y fue asignada, previo reparto, al juzgado cuarto administrativo de Riohacha en la misma calenda, de conformidad con el acta de reparto visible a folio 20 del expediente.
- Consecuentemente, la secretaría de esta agencia judicial decidió ingresar el asunto a despacho mediante informe secretarial de fecha 15 de junio de 2023. (Fl. 23).
- Acto seguido, mediante auto de 15 de junio hogaño, se decidió admitir la acción de tutela contra la CNSC y la Universidad Libre y vincular a todos los participantes del proceso de selección del concurso público de méritos proceso de selección No. 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural. (Fl. 24-28).
- Luego de notificarse el auto que admite la acción de amparo (Fl. 29-37), la CNSC rindió informe en el presente trámite constitucional en calenda 20 de junio de 2023 (Fl. 51-64).
- Por último, la secretaría del juzgado pasó el expediente a despacho para que se dictara la correspondiente sentencia en fecha 21 de junio de 2023. (Fl. 87).

2.4 Informes

A continuación, se precisan los pronunciamientos de las entidades accionadas a través de informes aportados al presente asunto:

2.4.1. Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC (Fl. 53-64)

Por intermedio de informe presentado el 20 de junio de 2023, la comisión nacional del servicio civil describe los presupuestos normativos y jurisprudenciales de la improcedencia de la acción de amparo.

En consecuencia, referencia respecto al requisitos de subsidiariedad que la controversia gira en torno a la inconformidad de la parte accionante respecto a la normatividad que rige el concurso de méritos, en particular, sobre la etapa de valoración de los requisitos mínimos, situaciones que están plenamente reguladas en el acuerdo rector de la convocatoria, acto administrativo de carácter general sobre el cual se puede interponer mecanismos de defensa idóneos, por ende, sostiene que la acción de amparo no es la vía adecuada para cuestionar la legalidad de dichos actos.

En lo que concierne al requisito de inexistencia de perjuicio irremediable, señala que la parte accionante no demostró la gravedad o el carácter impostergable del amparo que reclama, comoquiera que no puede trasladarse la responsabilidad del aspirante frente a la acreditación del estudio y experiencia a la comisión nacional del servicio civil.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Continúa la entidad, refiriéndose sobre la regulación de la convocatoria, por lo que hace alusión al acuerdo No. 2106 de 29 de octubre de 2021, la Ley 115 de 1994, la Ley 715 de 2001, el Decreto Ley 1278 de 2002, el Decreto Ley 760 de 2005, la Ley 1033 de 2006, el Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015 del Sector Educación, adicionado por los Decretos 915 de 2016 y 574 de 2022, la Resolución No. 3842 del 18 de marzo de 2022.

Señala que, verificada la información de la actora, se constata que se inscribió para el empleo de docente de primaria de la entidad territorial certificada en educación municipio de Riohacha – no rural, con el código OPEC 182786. Por tanto, la superación de la etapa dependía de la documentación registrada en la plataforma SIMO. Superada la etapa de prueba escrita, la comisión nacional del servicio civil informó mediante aviso publicado en el sitio web oficial, que los resultados de la etapa de verificación de los requisitos mínimo - VRM se publicarán el 29 de marzo de 2023, y que, para conocer su resultado, los aspirantes debían ingresar a la herramienta SIMO, resultados que podían ser controvertidos mediante reclamación presentada en debida oportunidad.

En lo que respecta al reproche de la actora, la entidad accionada señala que el requisito del empleo de docente “primaria” requería el título de educación del empleo debidamente convalidado, atendiendo a que el mismo se expidió en el exterior, y pese a ello la accionante no acreditó ese presupuesto sumamente determinante para considerar su admisión.

Precisa que la reclamación de la actora, formulada el 18 de abril de la presente anualidad le aplica lo dispuesto en la sentencia de 5 de noviembre de 2020, del proceso identificado con radicación 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15), del Consejo de Estado en la que se indicó:

“(…) En los concursos de méritos la jurisprudencia ha sido del criterio que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado. Sin embargo, también se ha dicho que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado, en relación con los actos administrativos de calificación que eliminan a los participantes que, al igual que la lista de elegibles «son actos típicamente definitivos de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa».

Finalmente, señala que la acción de tutela no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los dispuesto por la ley puesto que la actora busca desconocer los mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico para controvertir actos administrativos. que se adopten durante su trámite.

2.4.2. Universidad Libre de Colombia

Revisado el expediente y conforme constancia secretarial visible a folio 87, la Universidad Libre de Colombia guardó silencio en el presente trámite constitucional.

2.5. Concepto de ministerio público

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Revisado el expediente y conforme constancia secretarial visible a folio 87, el ministerio público no rindió concepto en la presente causa constitucional.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la constitución política y 1º del decreto 2591 de 1991, este despacho es competente para resolver la presente acción de tutela.

3.2 Control de legalidad

En ejercicio del control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso, se verifica que, en esta fase del trámite de la causa constitucional, no se avizoran vicios o irregularidades que puedan afectar con nulidad lo actuado hasta este momento.

3.3 Problemas jurídicos

De acuerdo con los antecedentes reseñados, en principio deberá determinarse si es procedente la acción de amparo de referencia, luego, se tendrá que establecer si en la presente controversia constitucional, las entidades accionadas, por acción u omisión, han amenazado y/o vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, principios de transparencia, buena fe y el criterio de confianza legítima para acceder al empleo de carrera administrativa a través de concurso de méritos.

3.4 Tesis

Se sustentará como tesis que la presente acción de amparo sí es procedente y que, en el análisis de fondo de esta, se observa que no existe amenaza y/o vulneración de los derechos fundamentales invocados por el actor, por cuanto la parte accionante en virtud de las reglas previstas en el concurso docente que participó y las normas jurídicas que la respaldan, debía aportar y acreditar antes del cierre de inscripciones del concurso, la convalidación de su título profesional expedido en el extranjero, no habiéndolo hecho, por tanto, no puede sacar provecho de su propia culpa para que se le conceda la tutela y se orden que la admitan en el concurso, conforme el principio general que reza “*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*” y que ha sido desarrollado y aplicado por la corte constitucional en asuntos de tutela¹.

3.5 Marco jurídico y jurisprudencial

La acción de tutela

Los artículos 86 de la constitución política y 1º del decreto 2591 de 1991, establecen que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, podrá ejercer acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o

¹ Corte constitucional, sentencia T 021 de 2007, magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. En este último caso, en los eventos señalados en la ley.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiaria, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

Procedibilidad de la acción de tutela

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha resaltado que la acción de tutela procede cuando el actor no disponga de otros medios judiciales de defensa o disponiendo de ellos, requiere evitar un perjuicio irremediable y finalmente procede, cuando los recursos disponibles no son idóneos ni eficaces².

En lo que concierne a la disponibilidad de recursos, el tribunal constitucional sostuvo que:

“La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios no debe obedecer a un análisis abstracto y general, sino al examen de la adecuación en el caso concreto por parte del juez constitucional, que será quien determine si la parte accionante cuenta con otro instrumento de protección. Para ello, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado dos pautas generales: (i) verificar si los otros medios de defensa proveen un remedio integral, y (ii) comprobar si ellos son expeditos para evitar un perjuicio irremediable³”.

De lo anterior, se predica la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, carácter que se ha venido decantando en la doctrina constitucional, en el que el instrumento de la tutela entra a suplir los medios judiciales ordinarios que al efecto ha previsto el legislador⁴.

La procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos en los concursos de méritos

Los concursos de méritos para la provisión de empleos en el sector público comportan una de las instituciones más significativas de nuestro Estado Social de Derecho, en razón a que se constituyen en la herramienta más transparente para obtener un empleo en condiciones dignas.

De ahí que el juez de tutela al momento de analizar situaciones surtidas al interior de los concursos de méritos que afecten el derecho al trabajo y acceso a cargos públicos debe analizar con mayor rigor constitucional, cada caso particular para velar por la adecuada protección de los derechos invocados.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ ha sostenido que las controversias que en materia de derechos fundamentales se susciten dentro de un concurso de méritos exigen soluciones prontas, eficientes y eficaces, que en la mayoría de los casos únicamente se logran a través de la jurisdicción constitucional por vía de tutela; y, que si bien habría de seguirse la regla general de improcedencia del amparo decantada por la Corte

² Corte constitucional, sentencia T 372 de 2017 Magistrado Ponente: Iván Humberto Escruce Mayolo.

³ *Ibidem*.

⁴ Corte Constitucional. T 237 de 1998 Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Constitucional, también era cierto que debían tenerse en cuenta excepciones más allá de la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable, motivo por el cual, bajo criterios abiertos, estableció como parámetros a seguir que el amparo es improcedente: 1) Contra el acto de convocatoria y contra la lista de elegibles, sobre este último salvo que: 1.1) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro forzoso o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria; y, 1.2) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer; y, 2) contra los actos distintos a los antes mencionados, que no impliquen la eliminación o exclusión del proceso⁶.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha considerado que:

“[...] En múltiples oportunidades esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es improcedente, como mecanismo principal y definitivo, para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso-administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto⁷. Dicha improcedencia responde a los factores característicos de residualidad y subsidiariedad que rigen esta acción de origen constitucional.

3.2. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha trazado dos subreglas excepcionales en las cuales el carácter subsidiario de la acción de tutela no impide su utilización a pesar de existir mecanismos alternos de defensa judicial al alcance del interesado. Esas subreglas se sintetizan en que procede excepcionalmente la tutela contra actos administrativos que regulan o ejecutan un proceso de concurso de méritos (i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁸, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable⁹; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil.

“(…) a) En el concurso de méritos puede considerarse que existen dos actos que encierran el mismo, esto es el de convocatoria y el que conforma la lista de elegibles con el cual finalizan las etapas del proceso; en principio el amparo que pretenda enjuiciar estos, debe ser improcedente; en cuanto al primero porque ostenta naturaleza general, expresa las condiciones o reglas de juego que lo abarcan, el cual por sí sólo no afecta una situación particular y concreta; en cuanto al segundo porque si bien es particular, dado que cobija un número determinable de individuos, para su enjuiciamiento existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde puede incluso solicitarse la suspensión provisional, salvo que: i) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria y ii) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer, lo cual quiere decir que si se encuentra dentro de dicho ámbito y pretende discutir el mejoramiento de su posición, la acción devendrá improcedente.

b) Dentro del trámite del concurso propiamente dicho, existen etapas, fases o pruebas, algunas de ellas tienen carácter eliminatorio y otras clasificatorio, en consecuencia, el amparo será improcedente en relación con aquellos actos que para el demandante no impliquen la eliminación o exclusión del proceso, esto por cuanto al continuar en el mismo y pretender un mejoramiento de su posición tal asunto podrá ser discutido una vez configurada la lista de elegibles atendiendo a las reglas antes mencionadas(…)”.

⁷ Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-368 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-244 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y T-800A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸ Esta subregla de procedencia excepcional de la acción de tutela la contempla el artículo 86 de la Constitución Política.

⁹ En sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), se explicaron los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable:

*“ A)... **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 conjetura 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. (...)*

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado, se traduce en un claro perjuicio para el actor.

La Corte ha aplicado ésta última subregla cuando los accionantes han ocupado el primer lugar en la lista de elegibles y no fueron nombrados en el cargo público para el cual concursaron, circunstancia ésta en la que ha concluido que el medio idóneo carece de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral y, por ende, ha concedido la protección definitiva por vía tutelar¹⁰. En este último caso, corresponde al juez de tutela evaluar si el medio alternativo presenta la eficacia necesaria para la defensa del derecho fundamental presuntamente conculcado.

Centrando nuestro estudio en la primera subregla antedicha, esto es, cuando la tutela procede excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esta Corporación ha sido constante en afirmar que, tratándose de la provisión de cargos públicos mediante el sistema de concurso de méritos, el único perjuicio que habilita el amparo es aquel que cumple con las siguientes condiciones: “(i) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (ii) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (iii) su ocurrencia es inminente; (iv) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”¹¹. Si el accionante no demuestra que el perjuicio se enmarca en las anteriores condiciones, la tutela deviene improcedente y deberá acudir a las acciones contencioso-administrativas para cuestionar la legalidad del acto administrativo que le genera inconformidad.

3.3. En este orden de ideas, podemos concluir que, en materia de acción de tutela contra actos administrativos, la regla general es la improcedencia, lo cual no obsta para que, en casos excepcionales, cuando se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, el juez pueda conceder la protección transitoria en forma de suspensión de los efectos del acto administrativo, mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva sobre la legalidad del acto [...]”¹².

Acorde con lo mencionado, en reciente pronunciamiento, la jurisprudencia Constitucional ha precisado lo siguiente:

“Las acciones de tutelas que se interponen en contra de los actos administrativos que se profieren en el marco de concursos de méritos, por regla general, son improcedentes, en tanto que existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo

“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 o como mecanismo transitorio”.

¹⁰ Sentencias T-175 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-606 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-169 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

¹¹ Sentencia T-132 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), reiterada en las sentencias T-244 de 2010 y T-800A de 2011 (ambas MP Luis Ernesto Vargas Silva). Sobre los mismos requisitos se pueden consultar las sentencias T-629 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-1266 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo).

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-090 de 26 de febrero de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

contencioso administrativo y, en el marco de ésta, la posibilidad de solicitar medidas cautelares. Sin embargo, al juez constitucional le corresponde, establecer si esas medidas de defensa existentes en el ordenamiento jurídico son ineficaces, atendiendo a las particularidades del caso en concreto puesto en su conocimiento. (...)

“Particularmente, cuando se trata de concursos de méritos, la jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que los medios de defensa existentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no siempre son eficaces, en concreto, para resolver el problema jurídico planteado, pues generalmente implica someter a ciudadanos que se presentaron a un sistema de selección que se basa en el mérito a eventualidades, tales como que (i) la lista de elegibles en la que ocuparon el primer lugar pierda vigencia de manera pronta o, (ii) se termine el período del cargo para el cual concursaron, cuando éste tiene un periodo fijo determinado en la Constitución o en la ley. En ese sentido, la orden del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no estaría relacionada con la efectividad del derecho al acceso de cargos públicos, sino que implicaría una compensación económica, situación que [...] a todas luces, no implica el ejercicio de la labor que se buscaba desempeñar y significa consolidar el derecho de otra persona que, de acuerdo con el mérito, no es quien debería estar desempeñando ese cargo en específico. (...)”

Por último, es importante poner de presente que, pese a que se podría sostener que la pretensión de la acción de tutela, se podría satisfacer mediante la solicitud de medidas cautelares, lo cierto es que en el fondo se plantea una tensión que involucra el principio de mérito como garantía de acceso a la función pública y ello, a todas luces, trasciende de un ámbito administrativo y se convierte en un asunto de carácter constitucional, que torna necesaria una decisión pronta, eficaz y que garantice la protección de los derechos fundamentales. // Lo anterior, en la medida en que tal y como se estableció en las Sentencias C-645 de 2017, C-588 de 2009, C-553 de 2010, C-249 de 2012 y SU-539 de 2012, el mérito es un principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático, en la medida en que tiene un triple fundamento histórico, conceptual y teleológico. En efecto, el principio del mérito se estableció en el ordenamiento jurídico con la finalidad de proscribir las prácticas clientelistas, para garantizar un medio objetivo de acceso, permanencia y retiro del servicio público y, por último, para hacer efectivos otros derechos que encuentran garantía plena a través de éste, al tiempo que se materializan los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución. (...)¹³.

En este orden de ideas, se concluye que la acción de tutela es procedente por vía de excepción para cuestionar actos administrativos dictados en desarrollo de un concurso de méritos, y que, más allá de la causal del perjuicio irremediable, cabe examinar la eficacia en concreto del medio existente y de la viabilidad sumaria de las medidas cautelares, teniendo en cuenta, como ya se dijo, la naturaleza de la disputa, los hechos del caso y su impacto respecto de derechos, principios o garantías constitucionales, siendo, prevalente, en este escenario, la protección del mérito como principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático. En consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo principal de protección de los derechos al trabajo y al acceso a cargos públicos en un contexto indefectible de amparo al mérito como principio fundante del orden constitucional.

La convocatoria como ley del concurso y el derecho fundamental al debido proceso administrativo en los concursos de méritos

El principio del mérito constituye una de las bases del sistema de carrera, en consecuencia, es el sustento de todo proceso de selección. Persigue asegurar la eficiencia de la

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T- 059 de 14 de febrero de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

administración, así como garantizar el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de las personas que demuestren las mejores capacidades para ocupar el cargo y, de esta forma, puedan optimizarse los resultados que se obtienen con el ejercicio del cargo de carrera.

La Ley 909 de 2009 regula el sistema de carrera administrativa, y la define como norma reguladora de todo concurso, que obliga tanto a la administración como a las entidades contratadas y a sus participantes. Al respecto, ha precisado la Corte Constitucional, 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”¹⁴”.*

Conviene destacar entonces que las normas de un concurso público de méritos fijan en forma precisa y concreta cuáles son las condiciones que han de concurrir en los aspirantes y establecen las pautas y procedimientos con los cuales deben regirse. Se trata de reglas que son inmodificables, por cuanto se afectan principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.

En este orden de ideas, la Convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, en consecuencia, cualquier incumplimiento de las etapas y procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental del debido proceso que le asiste a los participantes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso por factores exógenos sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, de esta forma, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen la convocatoria para proveer los cargos de carrera administrativa.

Frente al tema, la Sala Plena del máximo tribunal de la jurisdicción constitucional en sentencia SU-913 de 2009 determinó que: *“(i) las reglas señaladas para las convocatorias son las leyes del concurso y son inmodificables, salvo que ellas sean contrarias a la Constitución, la ley o resulten violatorias de derechos fundamentales; (ii) a través de las reglas obligatorias del concurso, la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que debe respetarlas y que su actividad en cada etapa se encuentra previamente regulada; (iii) se quebranta el derecho al debido proceso y se infiere un perjuicio cuando la entidad organizadora del concurso cambia las reglas de juego aplicables y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. En este punto, esta Sala de Revisión estima que si por factores exógenos las reglas del concurso varían levemente en alguna de sus etapas, las modificaciones que hacen parte integral de la convocatoria inicial, deben ser plenamente conocidas por los partícipes para que de esta forma se satisfagan 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 para acceder a un cargo de carrera administrativa; y, (iv) cuando existe una lista de*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU 446 de 2011, magistrado ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

elegibles que surge como resultado del agotamiento de las etapas propias del concurso de méritos, la personas que ocupa en ella el primer lugar detenta un derecho adquirido en los términos del artículo 58 Superior, que no puede ser desconocido¹⁵.

La convalidación de títulos extranjeros en la legislación colombiana

Luego de expedida la Constitución de 1991 se organizó el servicio público de Educación Superior, mediante la promulgación de la Ley 30 de 1992. En concreto, el artículo 38 reguló las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), entre ellas, la de homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior.

Con posterioridad se estableció, mediante la Ley 72 de 1993, que: *“para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación Superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado Colombiano. Se excluye de lo anterior las Ciencias de la Salud y el Derecho”*. Esta disposición fue modificada por el artículo 64 del Decreto Ley 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, en los siguientes términos: *“para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar o convalidar el título de pregrado o posgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud.”*. No obstante, como se explicará más adelante, la Corte declaró inexecutable esta norma, por medio de la Sentencia C-050 de 1997, y, por lo tanto, en su momento, recuperó vigencia lo regulado en el artículo 38 de la ley 30 de 1992.

Después, en el año 2003, luego de la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional, es esta entidad, y no el ICFES, la encargada de homologar y convalidar los títulos obtenidos en el exterior. En consecuencia, el Ministerio expidió la resolución 5547 de 2005, por la cual se definió el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país.

Posteriormente, el decreto 5012 de 2009 derogó el decreto 2230 mencionado, pero en igual sentido determinó en el artículo 2º: *“Funciones. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes: (...) 2.17. Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras.”* Y específicamente, en el artículo 29 determinó: *“Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Son funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, las siguientes: 29.1. Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.”*

En el año 2012, con el Decreto Anti-trámites, se especificaron los términos y condiciones que tendría en cuenta el Ministerio de Educación Nacional para convalidar los títulos de la siguiente forma:

“El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T 682 de 2016, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Igualmente, contará con dos (2) meses cuando el título que se somete a convalidación corresponda a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, siempre que se trate del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los títulos no mayor a ocho (8) años.

Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados en el inciso anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.

Los términos establecidos en el presente artículo se contarán a partir de la fecha de recibo en debida forma de la documentación requerida.

PARÁGRAFO. *Si vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Ministerio de Educación Nacional no se ha pronunciado de fondo frente a la solicitud de convalidación, el Ministerio contará con cinco (5) días hábiles para decidir.”*

En vigencia de esta norma, el Ministerio de Educación Nacional reguló la convalidación de títulos extranjeros mediante las resoluciones 21707 de 2014 y 6950 de 2015. Señalaron, en general, los requisitos, criterios y plazos para la homologación de títulos oficiales de pregrado y posgrado y de títulos no oficiales, propios o universitarios. En lo concerniente a los títulos no oficiales, la Resolución 6950 de 2015, dispuso:

“Artículo 4. Convalidación de Títulos no Oficiales, Propios o Universitarios. *Para efectos del presente artículo, entiéndase como títulos no oficiales, propios o universitarios aquellos que son expedidos por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior, que carecen de los efectos que las disposiciones legales del respectivo país otorgan a los títulos oficiales.*

El Ministerio de Educación Nacional adelantará el trámite de convalidación para los títulos definidos en este artículo, siempre y cuando se cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.*
- b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.*

Presentada la solicitud, y una vez verificado que se cumpla con alguno de los dos requisitos establecidos en este artículo, se procederá a surtir la evaluación académica ante la CONACES sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

El trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.”

Finalmente, se expidió la ley 1753 de 2015, que contiene el párrafo del artículo 62, objeto del juicio de constitucionalidad, normativa a partir de la cual el Ministerio de Educación Nacional profirió la resolución 20797 de 2017, que en su artículo 18 advierte: “Títulos propios o no oficiales. No se convalidarán los títulos universitarios no oficiales o propios, dado que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen. // Párrafo. Excepcionalmente y de conformidad con el inciso segundo del párrafo 11 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, sólo podrán iniciar el proceso de convalidación, y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica que trata el numeral 3 del artículo 11 de la presente resolución, aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015.”

En atención a lo estipulado en este último acto administrativo, del proceso de convalidación hacen parte dos etapas fundamentales. La primera, es el examen de legalidad (artículo 10), en el que se analiza, entre otros factores, la naturaleza jurídica de la institución que expide el título y del título mismo, la “existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o del título que se solicita convalidar”, y la existencia de convenios o tratados internacionales aplicables. La segunda (artículo 11), implica la ubicación del trámite en uno de los siguientes criterios: acreditación o reconocimiento de calidad, precedente administrativo y evaluación académica.

Por último, debe advertirse que algunas leyes o decretos con fuerza de ley que se han emitido con el objeto de regular el ejercicio de profesiones o de ocupaciones que exigen formación académica e implican un riesgo social, incluyen disposiciones en esta materia.

Normativamente, en consecuencia, se concluye que la convalidación de títulos no oficiales o propios en el país venía siendo avalada y sometida a regulación, enfatizándose para su procedencia en el criterio de evaluación académica. Esta situación, empero, se modificó radicalmente con la entrada en vigencia de la prohibición prevista en el párrafo 1 del artículo 62 de la ley 1753 de 2015, ahora demandado.

Suscripción de convenios por el Estado Colombiano sobre reconocimiento mutuo de títulos académicos

Colombia ha suscrito diversos instrumentos internacionales relacionados con la convalidación o reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero. Ejemplo de tales convenios son las siguientes leyes aprobatorias:

- Ley 139 de 1963, “por el cual se aprueba el Convenio Cultural entre Colombia y España”.
- Ley 9 de 1982, “por medio de la cual se aprueba el tratado sobre Reconocimiento de Estudios y Ejercicio de Profesionales entre la República de Colombia y la República de Chile”.
- Ley 35 de 1985, “por medio de la cual se aprueba el "Convenio de reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y grados académicos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria”.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

- Ley 147 de 1993, “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Primaria, Media y Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argentina”.
- Ley 421 de 1998, “Por medio del cual se aprueba el ‘Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”
- Ley 574 de 2000, “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú”.
- Ley 596 de 2000, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudios, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos”.

Lo anterior evidencia, que para el Estado colombiano la homologación de títulos ha sido un asunto recurrente en la agenda internacional con el propósito de facilitar procesos de integración educativa y cultural a nivel regional y mundial. De hecho, Colombia hace parte del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO, suscrito en 1974 y que tiene entre sus considerandos lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el reconocimiento por el conjunto de los Estados contratantes, de los estudios efectuados y de los diplomas, títulos y grados obtenidos en cualquiera de ellos es el instrumento efectivo para:

- a) permitir la mejor utilización de los medios de formación de la región,*
- b) asegurar la mayor movilidad de profesores, estudiantes, investigadores y profesionales dentro del marco de la región,*
- c) allanar las dificultades que encuentran al regreso a sus países de origen las personas que han recibido una formación en el exterior,*
- d) favorecer la mayor y más eficaz utilización de los recursos humanos de la región con el fin de asegurar el pleno empleo y evitar la fuga de talentos atraídos por países altamente industrializados...”*

También debe destacarse en el ámbito regional de la Comunidad Andina, en un marco constitucional que desde la reforma de 1968 prevé la posibilidad de crear instituciones supranacionales y que bajo la actual Constitución Política se refiere expresamente a la integración de la comunidad latinoamericana en el Preámbulo, Colombia suscribió el Acuerdo o Pacto Subregional Andino el 26 de mayo de 1969, junto con Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, estableciendo en el artículo 130 que para la consecución de metas relacionadas con el desarrollo social de toda la población se podrían adoptar “*programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión.*”

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Decisiones relevantes de la Corte Constitucional sobre convalidación de títulos en control de constitucionalidad

La sala plena de la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre asuntos que tienen que ver directamente con normas que regulan la convalidación de títulos, oportunidades en las que su análisis ha teniendo en cuenta derechos tales como escoger profesión u oficio, específicamente respecto de la obligación estatal de regular títulos de idoneidad, y otros derechos fundamentales, como la educación. A continuación, la Corte Constitucional hace una referencia expresa a cada una de ellas.

Una primera decisión al respecto es la Sentencia C-088 de 1995, en la que la Corporación adelantó el control de constitucionalidad sobre la Ley 147 de 1994, que aprueba el Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación primaria, media y superior entre Colombia y Argentina (párrafo 77, supra). Allí se destacó que el instrumento atendía a los propósitos establecidos, entre otros, en los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política, pues la búsqueda del conocimiento es una actividad inherente al hombre, y la posibilidad de que los colombianos viajen al exterior para complementar sus estudios se convierte en una de las formas en las que el Estado facilita la amplitud de la oferta educativa. Destaca, además, la importancia de la universalización del conocimiento para el individuo y para la sociedad a la que regresa; precisando la necesidad, en todo caso, de que los títulos de idoneidad busquen certificar “la cualificación del sujeto para ejercer una tarea”, afirmando la regla de que “*las normas que regulen tal calificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requiere para proteger los derechos de otras personas.*”

Posteriormente, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del decreto ley 2150 de 1995, “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, que preveía que no se requería homologar o convalidar el título de pregrado o posgrado otorgado por una institución en el exterior para ejercer la profesión o cátedra universitaria, “siempre que esta tenga aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud”. La Corte consideró que esta disposición era inconstitucional dado que el Estado tenía la obligación de ejercer control sobre la idoneidad de los títulos y que, cuando estos provenían del exterior, no podía omitirse, dado que las normas de inspección y vigilancia que se extendían en Colombia no abarcaban a las instituciones extranjeras y, por tanto, en el trámite de convalidación era donde se realizaba un control sobre la calidad de la educación recibida. Al respecto afirmó que:

“Precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior. Demuestra, además, por qué los trámites eliminados en la norma impugnada no son innecesarios, y, por tanto, explica las razones de la inexequibilidad del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00
extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 83 de la ley 190 de 1995, y la consiguiente violación del artículo 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta.”

Al definir la constitucionalidad del Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de Colombia y el de la República de Cuba, y la de su Ley aprobatoria, la Corte en la Sentencia C-227 de 1998 consideró que la cooperación e intercambio culturales son propósitos constitucionales, y que los estudios en el exterior permiten un mayor desarrollo educativo, ante una creciente internacionalización del conocimiento. En esta línea de justificación, citó por su importancia lo expuesto en el marco del trámite legislativo para la aprobación de la Ley en el siguiente sentido:

“A este respecto, cabe recordar lo expresado por uno de los ponentes del proyecto de ley aprobatoria del Convenio en el Congreso, según el cual “el país al buscar su internacionalización, debe estar atento a lograr la libre movilización de sus profesionales a otros países, puesto que no hay que desconocer el papel que cumple la comunidad intelectual en la sociedad moderna, de esta manera aprovechar el recurso humano en beneficio de la comunidad, alcanzando así una sociedad democrática, justa y en general, en donde la paz sea un elemento básico del desarrollo. Para alcanzar este fin, es claro los altos costos que esto genera, en la investigación científica y tecnológica, haciendo necesaria la integración y la cooperación internacional, la libre movilización de profesionales, de científicos entre sus diferentes países, con el fin de que éstos actúen como difusores importantes del conocimiento y de agentes facilitadores de asimilación de nuevas tecnologías”.

En la Sentencia C-1260 de 2000 la Corporación estudió la constitucionalidad de la Ley 574 de 2000, que aprueba el Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior entre los gobiernos de Colombia y Perú. Como parte del Convenio, los artículos 1 y 2 establecieron que los países signatarios se comprometían a reconocer y otorgar validez a los títulos y grados académicos de educación superior, reconocidos oficialmente por los sistemas educativos de ambos Estados; precisando que el término “reconocidos” implicaba “...la validez oficial otorgada en cada uno de los Estados contratantes a los estudios realizados en las instituciones de educación superior del sistema educativo del otro Estado, acreditados por títulos o grados académicos.”. La Corte encontró ajustados a la Constitución la Ley y el Convenio, destacando que:

“El carácter de universalidad que se predica del conocimiento, implica que los sistemas educativos de los diferentes países garanticen unos mínimos preestablecidos, que permitan que cualquier persona que opte por un determinado programa académico en un país específico, pueda, si es del caso, continuarlo en otro, pues sólo así se alcanzan los objetivos intercambio educativo y cultural a los que se refiere la Constitución Política. Así lo ha señalado la Corte al pronunciarse sobre la materia:

Para la Corte, la cooperación y el intercambio educativo y cultural, no sólo deben ser objetivos trazados por el Constituyente de 1991 y plasmados en el texto superior, sino que su efectividad y concreción son presupuestos esenciales del Estado Colombiano. Dentro de ese marco, este Convenio contribuirá al progreso tanto de la comunidad internacional como de los profesionales de ambos países, así como a la ampliación del conocimiento cultural, lográndose con ello un mayor desarrollo educativo, y un amplio acceso a nuevas posibilidades de educación y formación intelectual. Es indudable, que la educación superior presenta en la actualidad a nivel mundial, un avance creciente hacia la internacionalización, en particular al conocimiento del desarrollo del entendimiento humano.”

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

En conclusión, la posibilidad de que nacionales estudien en el exterior y de que su esfuerzo sea reconocido en el país, es un asunto con relevancia en el marco constitucional, no solo por las repercusiones individuales sino por el impacto que la internacionalización y la construcción de tales experiencias tiene en el desarrollo integral del país, desde el conocimiento, la cultura y el fortalecimiento de los derechos humanos. **La convalidación de títulos, por otro lado, es un trámite que permite garantizar la igualdad de trato de quienes se preparan afuera en relación con aquellos que lo hacen en el país, y un control a la calidad de la educación.**

Convalidación de títulos propios en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional se ha pronunciado en tres oportunidades específicas sobre la convalidación de títulos oficiales y no oficiales. Veamos en detalle estas decisiones:

En la Sentencia T-956 de 2011 se estudiaron dos casos de convalidación de títulos que el Ministerio de Educación Nacional se había negado a reconocer, uno de doctorado expedido en Cuba, y el otro de máster emitido en España, este último propio. En esa oportunidad, la Corte determinó que la acción de tutela no era procedente, en el primer caso, para controvertir actos administrativos a través de los cuales se niega la convalidación de títulos de posgrado conferidos en el exterior pues existe otro medio de defensa judicial, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no se alegó la configuración de un perjuicio irremediable. Por el contrario, la Corte concluyó, en el segundo caso, que pese a existir el mismo medio de defensa judicial, **la tutela era procedente porque existía un perjuicio irremediable pues la no homologación del título en el plazo de dos años abocaba al peticionario a perder su empleo.** Concluyó que se vulneró el derecho al debido proceso del accionante y la buena fe, en su dimensión de confianza legítima, al no ofrecer razones para negar la convalidación y desconocer casos similares en los que frente al mismo máster se había concedido la homologación del título.

La Corte ordenó al Ministerio de Educación Nacional realizar de nuevo el trámite de convalidación del título otorgado al accionante por la universidad extranjera, “observando estrictamente el procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, especialmente en cuanto a los criterios de evaluación y sin exceder el término máximo de 5 meses”. En esa ocasión la Corte advirtió sobre la homologación de títulos lo siguiente:

“Por un lado, el Estado colombiano tiene la facultad y el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social, con el objeto de proteger a la sociedad en su conjunto. Por este motivo, puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de esas actividades, así como controlar e investigar las instituciones y programas académicos que los confieren. Sin embargo, en la medida en que no le es posible ejercer esta vigilancia directa en el extranjero, se reserva el derecho de aceptar y reconocer los títulos otorgados por instituciones ubicadas en el exterior.

Por otro lado, la convalidación tiene por objeto establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales.”

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

En la Sentencia T-232 de 2013, la Corte conoció un caso en el que el Ministerio de Educación había negado la convalidación de un título propio obtenido en España. De nuevo, la Corte consideró procedente el amparo ante la estructuración de un perjuicio irremediable, aunque existe otro medio de defensa judicial (acción de nulidad y restablecimiento del derecho), en reiteración del precedente de la Sentencia T-956 de 2011. **En esta ocasión, por tratarse de un profesor que podía perder su trabajo si no se homologaba su título en un término de dos años.** La Sala concluyó que la entidad vulneró el derecho al debido proceso, en tanto omitió verificar el nivel académico de los estudios del actor, y se limitó a señalar como fundamento la denominación del título como propio no oficial. Al respecto, es pertinente destacar:

“(…) el Ministerio de Educación Nacional niega la petición del actor únicamente por el hecho de tratarse de un título propio, por lo que no cabría la convalidación, teniendo como base normativa el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, el cual estipula que “La convalidación prevista en la presente Resolución se efectuará únicamente respecto a títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.” Lo anterior, sin embargo, no resulta ser una consideración suficiente para negar la solicitud que había realizado el actor, puesto que, si bien la legislación española diferencia entre los títulos oficiales y los títulos propios, el Ministerio de Educación Nacional previamente ha convalidado títulos propios provenientes de España.”

Por último, en la Sentencia T-430 de 2014, la Corte analizó el caso similar, en el que el Ministerio de Educación había negado el reconocimiento de un máster obtenido en el exterior. Concluyó que la acción de tutela era procedente porque la falta de homologación del título en Colombia le había impedido a la accionante acceder a distintas oportunidades laborales y continuar con su doctorado.

En concreto, reiteró la obligatoriedad del precedente de las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013 y, por lo tanto, la vulneración al debido proceso cuando el Ministerio niega la convalidación del título bajo el argumento de que se trata de un título propio o no oficial. Bajo tales circunstancias concluyó: “el Ministerio debe proceder a efectuar la evaluación académica de todo “título propio”, de manera que se logre establecer materialmente respecto de cada caso si cumple con la calidad e idoneidad suficiente para ser homologado con un diplomado, una especialización, una maestría o un doctorado.”

De estas decisiones tres aspectos deben destacarse. Primero, fueron proferidas en un marco normativo que no impedía o prohibía de plano la posibilidad de convalidar títulos no oficiales o propios, por el contrario, las normas emitidas por el Ministerio de Educación permitían el análisis de este tipo de títulos, caso a caso, con el objeto de garantizar la calidad de la educación. Segundo, en estos casos existían precedentes administrativos sobre decisiones adoptadas por el Ministerio de Educación que favorecían la homologación y, por lo tanto, de por medio se encontraba una alegación importante sobre la protección del derecho a la igualdad. Y, tercero, en estos asuntos la administración sorprendió con la imposibilidad de la convalidación a estudiantes que ya habían adelantado sus estudios y que contaban con la confianza de que el Estado podía admitir esa titulación.

Por lo tanto, de dichos pronunciamientos no puede extraerse una regla inequívoca según la cual la Corte haya considerado que es necesario en el marco constitucional permitir la convalidación de títulos no oficiales o propios.

3.6 Argumentación fáctica probatoria

En el expediente obran los siguientes documentales relevantes

- Pantallazo de SIMO respecto de una reclamación y resultados de la prueba. (Fl. 10).
- Respuesta a la reclamación presentada con ocasión de la verificación de requisitos mínimos en el marco del proceso de selección No. 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zonas rural y no rural de abril de 2023. (Fl. 11-15 y 68-72).
- Pantallazos de página Web de convalidación títulos de ministerio de educación. (Fl. 16-17).
- Constancia de inscripción en SIMO en convocatoria directivos docentes y docentes – población mayoritaria – 2150 a 2237 de 2021 y 2316 de 2022 respecto de la cédula de ciudadanía de Mery Pinto. (Fl. 18-19).
- Pantallazo de diploma de licenciado en educación expedido por Universidad Bolivariana de Venezuela. (Fl. 61 y 83).

3.7 Estudio de procedencia

La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁶ precisa que la acción de tutela es procedente, si se acreditan los requisitos de: i) legitimación por activa y pasiva de los sujetos procesales, ii) inmediatez y iii) subsidiariedad¹⁷.

En el asunto en particular, la acción de amparo cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto es ejercida por Mery Naira Pinto Quintero, ciudadana titular de los derechos fundamentales que exige, existiendo interés particular respecto a la solicitud tutelar¹⁸. Igualmente, existe legitimación en la causa por pasiva en tanto las entidades accionadas cuentan con aptitud legal para responder por las acciones u omisiones que vulneren los derechos fundamentales de la parte actora¹⁹.

En lo que concierne al principio de inmediatez, se advierte que en la convocatoria No. 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2506 de 2022 Directivos Docentes y Docentes, población mayoritaria, zonas rural y no rural, se desarrollaron las pruebas escritas y la actora obtuvo sus resultados siendo aprobada y continuando en concurso, no obstante, el 29 de marzo de 2023 le reportaron que no cumple con el requisito mínimo de educación por no convalidar el título profesional de licenciada en educación expedido por la Universidad Bolivariana de Venezuela y por ello no continuaba en el concurso. Ante tal escenario, la parte actora presenta reclamación que fue resuelta en el mes de abril de 2023, que confirma el estado de inadmisión de la concursante accionante, presentándose la demanda constitucional en un tiempo inferior a dos meses (14 de junio de 2023). En efecto, en el concurso de mérito objeto de controversia se están surtiendo las fases correspondientes, estando latente que se desarrollen las subsiguientes etapas, entre esas la expedición de la lista de elegible de quienes aprobaron las pruebas escritas.

Ahora, el máximo tribunal constitucional ha analizado la procedencia de la acción de tutela en asuntos que versan sobre concursos de mérito, señalando que someter al ciudadano a un proceso de alta duración como lo sería un proceso de índole ordinaria, podría causar un

¹⁶ Corte constitucional, sentencia T- 010 de 2017, magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹⁷ Corte constitucional, sentencia T- 010 de 2017, magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias T-697 de 2006, T-176 de 2011, T-279 de 2021, T-292 de 2021 y T-320 de 2021.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2021.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

perjuicio irremediable en el entendido de que al momento en que se resuelva el proceso ordinario no sería posible establecer el derecho de la parte actora, por encontrarse vencidos los términos de vigencia de la lista de elegible, configurándose el requisito de inmediatez para presentar la acción de amparo, en cuanto la misma se presentó en un término razonable respecto a las etapas de la convocatoria que se está surtiendo.

Por su parte, el principio de subsidiariedad concibe que la acción de tutela sólo procede en dos supuestos excepcionales²⁰, el primero, como mecanismo de protección definitivo, si el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el mecanismo judicial ordinario es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”²¹. Por su parte, es eficaz si “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”²² (eficacia en abstracto), en consideración de las circunstancias en que se encuentre el solicitante (eficacia en concreto). Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir recursos ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se utiliza con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

Igualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado²³ ha sostenido que las controversias que en materia de derechos fundamentales se susciten dentro de un concurso de méritos exigen soluciones prontas, eficientes y eficaces, que en la mayoría de los casos únicamente se logran a través de la jurisdicción constitucional por vía de tutela; y, que si bien habría de seguirse la regla general de improcedencia del amparo decantada por la Corte Constitucional, también era cierto que debían tenerse en cuenta excepciones más allá de la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable, motivo por el cual, bajo criterios abiertos, estableció como parámetros a seguir que el amparo es improcedente: **1) Contra el acto de convocatoria y contra la lista de elegibles**, sobre este último salvo que: 1.1) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro forzoso o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria; y, 1.2) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer; y, **2) contra los actos distintos a los antes mencionados, que no impliquen la eliminación o exclusión del proceso**²⁴.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2021.

²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

²² *Ibidem*.

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 6 de mayo de 2010. Exp. N° 25000-23-15-000-2010-00238-01. Acción de tutela. Actor: Milton Gonzalo Beltrán Acosta. C/. Comisión Nacional del Servicio Civil.

“(…) a) En el concurso de méritos puede considerarse que existen dos actos que encierran el mismo, esto es el de convocatoria y el que conforma la lista de elegibles con el cual finalizan las etapas del proceso; en principio el amparo que pretenda enjuiciar estos, debe ser improcedente; en cuanto al primero porque ostenta naturaleza general, expresa las condiciones o reglas de juego que lo abarcan, el cual por sí sólo no afecta una situación particular y concreta; en cuanto al segundo porque si bien es particular, dado que cobija un número determinable de individuos, para su enjuiciamiento existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho donde puede incluso solicitarse la suspensión provisional, salvo que: i) por cuestiones particulares del caso, como podría ser el acercamiento del actor a la edad de retiro o la edad máxima para desempeñar el cargo, resulte ilusorio el ejercicio de la acción ordinaria y ii) el lugar ocupado por el demandante en dicha lista esté por fuera del rango de cargos a proveer, lo cual quiere decir que si se encuentra dentro de dicho ámbito y pretende discutir el mejoramiento de su posición, la acción devendrá improcedente.

b) Dentro del trámite del concurso propiamente dicho, existen etapas, fases o pruebas, algunas de ellas tienen carácter eliminatorio y otras clasificatorio, en consecuencia, el amparo será improcedente en relación con aquellos actos que para el demandante no impliquen la eliminación o exclusión del proceso, esto por cuanto al continuar en el mismo y pretender un mejoramiento de su posición tal asunto podrá ser discutido una vez configurada la lista de elegibles atendiendo a las reglas antes mencionadas(…)”.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Sobre esto último, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han coincidido en determinar que, como regla general, se verifica la improcedencia de la acción de tutela respecto de los actos administrativos proferidos en el marco de un concurso de méritos, **excepto aquellos que implican eliminación o exclusión del proceso de selección**²⁵. Aunado a ello, sostiene el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional que, la acción de tutela es procedente de forma definitiva para resolver controversias relacionadas con concursos de méritos, cuando (i) el empleo ofertado en el proceso de selección cuenta con un periodo fijo determinado por la Constitución o por la ley; (ii) se imponen trabas para nombrar en el cargo a quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles; (iii) el caso presenta elementos que podrían escapar del control del juez de lo contencioso administrativo, por lo que tiene una marcada relevancia constitucional; y, finalmente, (iv) cuando por las condiciones particulares del accionante (edad, estado de salud, condición social, entre otras), a este le resulta desproporcionado acudir al mecanismo ordinario²⁶.

Descendiendo al asunto en particular, se tiene que se adoptaron dos decisiones que excluyen y ratifican la eliminación del concurso de méritos a la actora. La primera que con ocasión de la verificación de los requisitos mínimos adopta la determinación de inadmisión de la concursante accionante y la segunda que resuelve la reclamación deprecada por la actora que confirma su estado de inadmisión, no continuando en el concurso (Fl. 11-15). Ante ello, se podrían cuestionar tales decisiones ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no obstante, la jurisprudencia es pacífica en señalar la procedencia excepcional del amparo frente a **este tipo de decisiones de exclusión por la ineficacia del anterior medio de control** y porque además, en el *sub júdice* se involucra el debate del principio de mérito como garantía de acceso a la función pública, lo cual, a todas luces, trasciende de un ámbito administrativo y se convierte en un asunto de carácter constitucional, que torna necesaria una decisión pronta, eficaz y que garantice la protección de los derechos fundamentales de la parte accionante.

En este orden de ideas, se concluye que la acción de tutela es procedente por vía de excepción para cuestionar actos administrativos dictados en desarrollo de un concurso de méritos, y que, más allá de la causal del perjuicio irremediable, cabe examinar la eficacia en concreto del medio existente y de la viabilidad sumaria de las medidas cautelares, teniendo en cuenta, como ya se dijo, la naturaleza de la disputa, los hechos del caso y su impacto respecto de derechos, principios o garantías constitucionales, siendo, prevalente, en este escenario, la protección del mérito como principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático. En consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo principal de protección de los derechos al trabajo y al acceso a cargos públicos en un contexto indefectible de amparo al mérito como principio fundante del orden constitucional²⁷.

Igualmente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para atacar los actos administrativos de exclusión no sería tampoco idónea y eficaz para la protección de los derechos fundamentales que reclama, por la prolongación del tiempo del proceso contencioso administrativo, lo que podría causar una eventual afectación mayor sobre aquella, y una presunta materialización de un perjuicio irremediable, el cual se podría

²⁵ Consejo de Estado, sentencia de 30 de noviembre de 2021, Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia de 9 de marzo de 2022, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

²⁷ Consejo de Estado, sentencia de 20 de octubre de 2021, Consejero Ponente: César Palomino Cortés.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

conjurar con la acción de tutela cuyo término es considerablemente menor, acreditándose en el *sub lite* el requisito de subsidiariedad.

En consonancia con lo concluido, específicamente sobre la procedencia de la acción de tutela respecto a asuntos que versen sobre concurso de mérito, la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia T-682 de 2016 que:

“En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante, lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, bien sea a través de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener”. [Subrayado fuera de texto].

Así mismo, en la providencia T-180 de 2015 el máximo tribunal constitucional expresó lo que se referencia a continuación:

“En lo que se refiere a las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de méritos, esta Corporación ha sostenido que si bien los afectados pueden acudir a las acciones señaladas en el Estatuto Procesal Administrativo para controvertirlas, en algunos casos las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato jurisdiccional, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo. La acción de tutela es un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas que participan en un proceso de selección de personal público y son víctimas de un presunto desconocimiento de cualquiera de sus derechos fundamentales.”

Las anteriores razones son suficientes para pasar al estudio de fondo del amparo, con el fin de verificar la presunta vulneración de sus derechos, por lo que, habiendo establecido la procedencia de la acción de amparo, se descenderá al análisis de fondo del caso.

3.8 Análisis de fondo

Se tiene por probado que la parte accionante se inscribió y participó en el concurso docente – convocatoria proceso de selección No. 2150 a 2237 de 2021; 2316, 2406 de 2022 directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural, número OPEC: 182786, pues así da cuenta su registro en el SIMO en tal convocatoria, como se coteja a folio 19 donde aparece la constancia de su inscripción.

En ese orden, se verifica según las pruebas y el informe que rinde la accionada CNSC que para el cargo al que se postuló la parte accionante, se requería la siguiente formación:

*Requisitos del empleo Docente de Primaria, de la entidad territorial certificada en educación Municipio de Riohacha – No Rural, identificada con el código **OPEC 182786** al cual se inscribió la accionante corresponden a los siguientes: • Estudio: **LICENCIATURA EN EDUCACIÓN, CUALQUIERA SEA SU ÁREA DE CONOCIMIENTO** • Experiencia: **NO REQUIERE EXPERIENCIA** • Alternativa de estudio: **NORMALISTA SUPERIOR. O, TECNOLOGÍA EN EDUCACIÓN.** • Alternativa de experiencia: **NO REQUIERE EXPERIENCIA.***

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

En efecto, la concursante accionante acredita cumplir con el título profesional de **licenciada en educación** para participar en el concurso docente para fungir como **docente de primaria**, título que se comprueba a folio 83. No obstante, y es precisamente lo que constituye eje transversal de esta controversia, el mencionado título profesional fue otorgado por una institución educativa superior extranjera, esto es, la Universidad Bolivariana de Venezuela, por ello, la CNSC y la Universidad Libre de Colombia inadmitieron del concurso a la actora tal y como aparece en la plataforma SIMO a folio 10.

El extremo pasivo la excluye del concurso de méritos, precisamente porque el título profesional debía ser convalidado por el ministerio de educación nacional y acreditarlo como tal, en la plataforma SIMO al cierre de inscripción de la convocatoria pública, sin embargo, la parte accionante no lo hizo, y con ello, la deciden inadmitir. Seguidamente la actora presenta reclamación contra aquella decisión, la cual fue confirmada como se verifica a folio 11 a 15 del expediente, de la siguiente manera:

“1. Revisada nuevamente la documentación aportada, se observa que la aspirante para acreditar el requisito de Educación Formal adjuntó título de Profesional LICENCIADO EN EDUCACIÓN, expedido por UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA, con fecha de grado del 31/07/2013. No obstante, este documento no puede ser validado en la Etapa de Verificación de Requisitos Mínimos, por cuanto fue expedido por una institución de Educación Extranjera y no se encuentra convalidado. (...).

Puede observarse que los Acuerdos de Convocatoria y sus anexos exigen que la aspirante aporte los documentos para participar, antes de la fecha de cierre de las inscripciones. Así las cosas, 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. De esta manera, puede observarse 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.***

*Con los anteriores argumentos fácticos y legales, **CONFIRMAMOS** su estado de **INADMITIDO** dentro del proceso, motivo por el cual usted **NO CONTINÚA** en concurso, en cumplimiento de lo establecido en la Ley y el Acuerdo que rige el presente Proceso de Selección.”*

Tal como se puede apreciar, la concursante accionante se le impide continuar en el concurso de mérito en razón a que al momento en que cerraron las inscripciones, **no convalidó y acreditó su título profesional obtenido en el extranjero.**

Con base en lo expuesto, este juzgador procede a indicar que las decisiones adoptadas en el marco del concurso público de méritos docente en el que participó la accionante, de los cuales la inadmiten en el concurso, están ajustadas a las reglas de la convocatoria, a la ley, la constitución política y en general al ordenamiento jurídico vigente, por lo que no se avizora quebranto alguno a los derechos fundamentales que invoca la parte actora.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Lo anterior, en la medida en que tal y como se expuso en el marco jurídico *ut supra*, las reglas impartidas en la convocatoria se erigen como la ley del concurso, y, por ende, obligan tanto a la administración como a las entidades contratadas y a sus participantes²⁸.

En ese marco, véase que el **acuerdo y sus anexos**²⁹ que regulan el concurso público de méritos en el que participó la accionante; concurso público de méritos número 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural, señalan entre otras reglas, la siguiente:

“a) Títulos y certificados obtenidos en el exterior. Los títulos de educación superior obtenidos en el extranjero deben estar debidamente convalidados ante el Ministerio de Educación Nacional, **como condición previa para participar en el concurso de méritos que se convoque para la provisión del cargo respectivo.**”

La anterior regla está en consonancia con el párrafo segundo del artículo 2.4.6.3.3. del decreto 1075 de 2015, “*por medio del cual, se expide el decreto único reglamentario del sector educación*”, que reza: “*Tipos de cargos docentes. (...) 1. Docentes de aulas (...) 2. Docentes orientadores (...) 3. Docentes de apoyo pedagógico (...). Para participar en el concurso de méritos que se convoque para la provisión del cargo respectivo y para la inscripción, ascenso o actualización en el escalafón, los títulos de educación superior obtenidos en el extranjero deben estar debidamente convalidados ante el Ministerio de Educación Nacional.*”

En suma, la parte actora en el concurso de méritos debía acreditar la convalidación de su título profesional obtenido en el extranjero, sin embargo, en el expediente no lo hizo y sí, fuese del caso de haberlo acreditado con la reclamación que presentó, lo cierto es que ya para ese momento no surte efectos tal acreditación en tanto fue extemporánea, pues el título convalidado por el ministerio de educación, debía haberlo aportado antes de haber fenecido el término de inscripción en el concurso de méritos en el plataforma SIMO, circunstancia que no se corrobora, pues la misma actora en la reclamación señala que no pudo convalidar el título porque el ministerio de educación lo halló dentro de la causal para no convalidarlo y por ende, supuestamente se entiende válido por ser un título de doble titulación o programa conjunto, sin embargo, no se avizora que el diploma ostenta alguna de esas calidades, porque solo aparece un programa y una sola institución de educación superior de procedencia exclusivamente Venezolana (Fl. 61).

Sobre ese último alegato, importa traer a colación que la Corte Constitucional ha declarado inconstitucional aquellas normas que exceptuaban la convalidación de títulos expedidos por instituciones educativas superiores reconocidas y con títulos oficiales, con fundamento en que “*el Estado tiene la obligación de ejercer control sobre la idoneidad de los títulos y que, cuando estos provenían del exterior, no podía omitirse, dado que las normas de inspección*

²⁸ Al respecto, ha precisado la Corte Constitucional, 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”.*

²⁹ Anexo del acuerdo https://historico.cnsc.gov.co/DocumentacionCNSC/Convocatorias_2021/2150_2237_de_2021_Directivos_Docentes_Docentes/Normatividad/2021/NOV/Anexo_Especificaciones_Proceso_de_Seleccion_2150_a_2237_de_2021%201.pdf

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

y vigilancia que se extendían en Colombia no abarcaban a las instituciones extranjeras y, por tanto, en el trámite de convalidación era donde se realizaba un control sobre la calidad de la educación recibida (...)³⁰.

Por lo anterior, no hay manera que la parte actora no haya acreditado la convalidación de títulos, pues si es tan así, que no requería la convalidación, bien pudo aportar alguna respuesta oficial emitida por el ministerio de educación que se pronunciara en tal sentido, no obstante, no lo hace en este trámite constitucional.

En ese norte, la parte actora debía acreditar el título profesional convalidado en la plataforma SIMO previo al cierre de inscripciones dentro de los plazos establecidos en la convocatoria³¹, por cuanto se señala en el numeral cuarto del anexo a la convocatoria lo que sigue: **“La verificación de requisitos mínimos se realizará exclusivamente con base en la documentación aportada por el aspirante en el Sistema SIMO al momento de la inscripción y en la etapa de “actualización y validación de documentos”, conforme a lo registrado en el último “Reporte de Inscripción” y tal como fue definido en el numeral 1.2.6 del presente Anexo, generado, en la forma establecida y de acuerdo con las exigencias señaladas en el en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias de que trata la Resolución No. 3842 del 18 de marzo de 2022 o la norma que la modifique, aclare o sustituya, que estará publicado en la página web www.cnsc.gov.co enlace SIMO y/o ICFES, la universidad o institución de educación superior contratada.”** En el mismo sentido, el artículo 16 de la convocatoria **“ARTÍCULO 16.- VERIFICACIÓN DE REQUISITOS MÍNIMOS.** *La verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias adoptado mediante Resolución No. 15683 de 2016, modificada por la Resolución No. 00253 de 2019, transcritos en la OPEC, para cada uno de los empleos ofertados en este proceso de selección, se realizará a los aspirantes inscritos que hayan superado la prueba de Aptitudes y Competencias Básicas, con base en la documentación que registraron en SIMO hasta el último día de la etapa de “actualización de documentos”, conforme al último “Reporte de inscripción” generado por el sistema. (...).*”

Así, comoquiera que la parte actora y concursante no aportó ni acreditó al momento del cierre de la inscripción el título convalidado, no le era posible seguir en el concurso de mérito al momento en que se le verificó los requisitos mínimos, pues tanto la norma ley de la convocatoria como el párrafo segundo del artículo 2.4.6.3.3 decreto 1075 de 2015 son unísonas al indicar que todo aspirante que participe en la convocatoria docente, debe convalidar su título profesional si este es expedido en institución de educación superior extranjera, obligación que es también reiterada en la resolución No 3842 de 18 de marzo de 2022, *“por el cual se adopta el nuevo manual de funciones, requisitos y competencias para los cargos directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones”.*

En síntesis, la parte actora tenía la obligación de cumplir con ese requisito mínimo exigido de la convalidación del título expedido por institución de educación extranjera, y si no era necesario ello por ser título doble o conjunto, no aporta la documentación correspondiente para acreditar tal afirmación, pues el diploma allegado al plenario, solo se refiere a un programa y una universidad foránea como tampoco allega algún pronunciamiento del ministerio de educación, -como lo pretende hacer ver en este procedimiento constitucional-, que sugiera al despacho que el título aportado era válido para participar en el concurso público de mérito docente, más aun cuando las normas jurídicas que regulan el empleo de docente,

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C 442 de 2019, magistrado ponente: Diana Fajardo Rivera.

³¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/-/se-lanza-convocatoria-para-docentes-y-directivos-docentes>

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

como antes se ha señalado, reafirman la necesidad de convalidar el título para participar en las convocatorias de estos empleados públicos del régimen especial.

Así las cosas, la parte accionante en este amparo no puede sacar provecho de su propia culpa para que se le conceda la tutela y se ordene que la admitan en el concurso, pues la negligencia e imprudencia de aquella no son objetos jurídicamente protegidos en nuestro Estado de derecho, de conformidad con el principio general que reza “*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*” y que ha sido desarrollado y aplicado por la Corte Constitucional en asuntos de tutela³².

Ahora, si bien el 2.2.2.3.4 del decreto 1083 de 2015 “*decreto único reglamentario del sector de función pública*” indica que quienes hayan adelantado estudios de pregrado o de posgrado en el exterior, al momento de tomar posesión de un empleo público que exija para su desempeño estas modalidades de formación, podrán acreditarlo dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de posesión, con el título debidamente homologado, sin embargo, esta disposición jurídica no es aplicable, por no tratarse de la norma especial que regula el servicio público de educación y el concurso de mérito docente, como sí lo regula el decreto 1075 de 2015, norma que ostenta la misma jerarquía normativa al decreto 1083 de 2015, pero que por conflicto de normas o antinomia, solucionable con el criterio de especialidad³³, debe acogerse esta último decreto señalado y no el 1083, reforzándose la aplicabilidad del párrafo segundo del artículo 2.4.6.3.3 decreto 1075 de 2015, con el acuerdo y anexos de la convocatoria y la resolución No. 3842 de 18 de marzo de 2022 “*por el cual se adopta el nuevo manual de funciones, requisitos y competencias para los cargos directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones*”.

No siendo más, este juzgador no tiene de otra que, denegar la solicitud de amparo, por cuanto las reglas impartidas, el trámite llevado a cabo y las decisiones adoptadas por las entidades accionadas Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- y Universidad Libre de Colombia se ajustan al debido proceso y los principios constitucionales del mérito, siendo la inadmisión de la accionante, una decisión conforme a derecho, de modo que, no se avizora la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, principios de transparencia, buena fe y el criterio de confianza legítima para acceder al empleo de carrera administrativa a través de concurso de méritos, alegados por la parte actora.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el juzgado cuarto administrativo oral del circuito de Riohacha, administrando justicia, en nombre de la república y por autoridad de la ley

V. FALLA

Primero: Negar la acción de tutela presentada por Mery Naira Pinto Quintero contra la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- y Universidad Libre de Colombia y vinculados participantes del proceso de selección del concurso público de méritos número 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural.

³² Corte constitucional, sentencia T 021 de 2007, magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería

³³ Corte Constitucional, sentencia C 439 de 2016, magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Radicado No. 44-001-33-40-004-2023-00269-00

Segundo: Por Secretaría: **comuníquese** la presente decisión a las partes, para los fines pertinentes, **disponer** que la comisión nacional del servicio civil efectúe la notificación de esta sentencia a todos los participantes del proceso de Selección de la Convocatoria número 2150 a 2237 de 2021, 2316, 2406 de 2022, directivos docentes y docentes, población mayoritaria, zona rural y no rural.

Tercero: Repórtese inmediatamente si contra la sentencia se formula impugnación y de no ser impugnada, remítase en su oportunidad el expediente a la Corte Constitucional conforme al inciso 2 del artículo 31 decreto 2591 de 1991. De igual manera, una vez ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente, previa verificación de que todas las actuaciones surtidas, incluida la de archivo, estén registradas en el sistema Tyba y en los registros internos del juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE HERNANDO DE LA OSSA MEZA

Juez

Esta providencia es firmada a través del portal firma electrónica de la rama judicial, desde la cual puede verificarse su autenticidad ingresando código de verificación.

Firmado Por:

Jose Hernando De La Ossa Meza

Juez

Juzgado Administrativo

Oral 004

Riohacha - La Guajira

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2ff7caeb0684175eccb806c46b84f6ebf0f5254224e2409970f035b92e5e657e**

Documento generado en 28/06/2023 04:00:15 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>