

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICUATRO (24) CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

TUTELA Nro.: 11001310302420220031900
ACCIONANTE: LINA PINEDA MONTES
ACCIONADA: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC,
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS,
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -
INPEC

Agotado el trámite establecido por la Ley se procede a emitir fallo dentro de la acción de tutela de la referencia en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

Lina Pineda Montes, solicitó la protección de sus derechos a la *igualdad, confianza legítima, debido proceso, derecho ascenso, libre acceso a los cargos públicos, mérito y a la función pública*, los cuales se consideró fueron lesionados por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec.

Hechos

Se fundamentó la acción en los siguientes supuestos fácticos:

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, convocaron al concurso público de méritos, mediante la convocatoria No. 1357 de 2019.
2. Se inscribió al cargo denominado Profesional Universitario código 2044, grado 9, OPEC 169686 en el cual solo se inscribieron 5 personas a dicho empleo para ascenso.
3. Mediante la evaluación 514773212 fue descalificada al considerarse que no cumplía con el requisito mínimo de experiencia relacionada para el empleo.
4. No obstante, en su criterio sí cumple con el requisito de experiencia, toda vez que aportó el título de especialista en derecho procesal emitido por la Universidad Libre, el cual reemplaza la experiencia de 24 meses exigida para el cargo.
5. El título referido fue estipulado como uno de los requisitos alternativos de experiencia por equivalencia, dado que el requisito de estudio es ser profesional en derecho, el cual fue acreditado.
6. El 19 de julio de 2022 presentó reclamación dentro de las fechas estipuladas, dado que no fue admitida dentro del concurso.
7. El 19 de agosto de 2022 la Universidad Distrital Francisco José de Caldas dio respuesta confirmando que no era admitida como quiera que no

- contaba con el requisito mínimo.
8. Al momento de evaluar los requisitos, la Universidad verificó únicamente que cumplía con el requisito mínimo correspondiente al título de profesional en derecho pero no tuvo en cuenta la alternativa correspondiente para la experiencia exigida, pues se indicó que *"...si bien aporta título válido para el requisito mínimo de educación, no es posible validar la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad Libre, ya que dicha equivalencia otorga una experiencia de 2 años profesional, y lo exigido para cumplir el requisito mínimo de experiencia corresponde a 2 años de EXPERIENCIA PROFESIONAL RELACIONADA"*
 9. Como no cuenta con la totalidad de los requisitos optó por la alternativa de la equivalencia correspondiente a la especialización en derecho, a cambio de los 24 meses de experiencia profesional, de manera que se encuentra acreditado y probado los requisitos para acceder al empleo de dicha convocatoria, a tal punto que se encuentra ejerciéndolo en encargo, desde el 25 de enero de 2022, desconociéndose sus derechos al ascenso.
 10. Señaló además la accionante, que si bien cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para dirimir la controversia, dicho medio no resulta eficaz dado que quedó excluida del concurso de méritos desde su etapa inicial.

Pretensiones

Conforme al anterior relato, y luego de hacer un recuento de la jurisprudencia que consideró aplicable a su caso, la señora Pineda Montes solicitó:

"TUTELAR los derechos fundamentales a la igualdad, confianza legítima y de acceso a los cargos públicos a mi favor y como consecuencia de lo anterior

ORDENAR a la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS – y a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL- CNSC-, que a través de sus representantes legales y dependencia competente, en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la comunicación de la providencia, ADMITA a LILIA PINEDA MONTES al concurso de méritos realizado en el Proceso de Selección No. 1357 de 2019 INPEC ADMINISTRATIVOS, para la provisión de los empleos de carrera administrativa del INPEC, para el cargo del código OPEC No. 169686, denominado Profesional Universitario, código 2044, grado 9, teniendo para ello por cumplidos los Requisitos Mínimos de experiencia y estudio, conforme lo estipulado expresamente en la OPEC 169686 y el manual de funciones y competencias laborales INPEC. ADVERTIR a las partes accionadas a través de sus Representantes Legales, que el incumplimiento a lo ordenado en el presente fallo puede dar lugar a la imposición de las sanciones establecidas en los Arts. 53 y 54 del Decreto 2591 de 1991."

Trámite

Asumido el conocimiento, se ordenó la notificación de las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos del litigio.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, solicitó en su escrito de contradicción que fuera desvinculado de la presente acción, como quiera que

por su parte no se han vulnerado los derechos fundamentales reclamados por la accionante, ya que la competencia de acuerdo a lo pretendido recae en la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, y en el operador Universidad Francisco José de Caldas.

En tal sentido precisó que, mediante el Acuerdo 20191000009556 de 20 de diciembre de 2019, modificado por el Acuerdo No. 2100 de 28 de septiembre de 2019, se convocó y se establecieron la reglas del proceso de selección para proveer las vacantes definitivas de los empleos administrativos de la planta de personal del Sistema Específico de Carrera Administrativa del INPEC, identificado como "Proceso de Selección No. 1357 de 2019 – INPEC Administrativos". De acuerdo al parágrafo del artículo 1 de dicho acuerdo se especificó que: *"...[p]or consiguiente, en los términos del numeral 1 del artículo 31 de la Ley 909 de 2014, este Acuerdo y su Anexos son normas reguladoras de este concurso y obliga tanto a la entidad objeto del mismo como a la CNSC, a la Institución de Educación Superior que lo desarrolle y a los participantes inscritos"*.

Indicó que, en el artículo 15 literales c) y d) de la Ley 909 de 2004, se faculta a las unidades de personal de las entidades públicas la elaboración de los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos contenidos en los mismos, para lo cual se puede contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidades Públicas o privadas o firmas especializadas o profesionales en administración pública, determinando los perfiles de los empleos que deberán ser provistos mediante proceso de selección por méritos.

Así mismo señaló que, para la elaboración y adopción del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Instituto, se realizó consulta al Departamento Administrativo de la Función Pública, recibiendo instrucción y asesoría técnica pertinente desde el año 2018, de manera que dicho Manual contiene los ítems señalados en el Decreto 1083 de 2015 respecto de los requisitos de formación académica y de experiencia así como las equivalencias consagradas en el artículo 2.2.2.5.1. de dicha norma.

Aclaró igualmente que, previo al desarrollo de la convocatoria se determinó la necesidad de realizar ajustes al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, de acuerdo a las observaciones realizadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, quien en auditoría realizada en octubre de 2021 indicó que: *"Dentro de los lineamientos indicados por Función Pública, se recomienda no transcribir las equivalencias establecidas en el Decreto 1083 de 2015, o hacer mención del capítulo 5, ya que lo indicado es describir de acuerdo con estas equivalencias cual sería el requisito de estudio y de experiencia en concreto que se requiere como alternativa para el empleo"*. Así las cosas, mediante Resolución 0103661 de 2021, se ajustó para todos los empleos del nivel profesional técnico y asistencial las equivalencias aplicables, de acuerdo al hallazgo evidenciado y describir en concreto las alternativas que se aplicarían a cada empleo, con el fin de permitir que los servidores públicos que ingresen al instituto cuenten con un perfil que se ajuste a las necesidades del INPEC.

Concluyó que, el Manual de Funciones del INPEC es claro al autorizar la aplicación de la equivalencia en caso de que el postulante cuente con título profesional pero no con la experiencia profesional relacionada requerida para el empleo, si se acredita estudios de posgrado en áreas relacionadas con las funciones del empleo. De esta manera precisó que el Departamento Administrativo de la Función Pública no rechaza o niega la posibilidad de dar aplicación a las equivalencias en el caso de que el empleo exija como requisito mínimo experiencia profesional relacionada, sino que, por el contrario advierte que dichas alternativas deben estar contenidas en los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales.

Finalmente, estableció que la señora Lilia Pineda Montes es funcionaria del INPEC, desde el 10 de agosto de 2015, ocupando en carrera administrativa el empleo denominado Técnico Operativo 3132 Grado 13, accediendo a empleos de nivel profesional puesto que al demostrar estudios de posgrado se ha permitido la aplicación de la equivalencia correspondiente de 2 años de experiencia profesional y viceversa, tomando posesión el 25 de enero de 2022 al empleo que ostenta actualmente, denominado profesional universitario 2044 grado 09, en la Oficina Asesora Jurídica, y luego de su graduación como especialista en el área relacionada con el empleo, de manera que, en su criterio, si cumple con los requisitos del empleo al que se postuló que es el mismo que ostenta actualmente, a través de la aplicación de equivalencias¹.

Por su parte la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, manifestó en su escrito de contradicción que no ha vulnerado los derechos fundamentales reclamados por la accionante dado que dio estricto cumplimiento a los términos consagrados en la convocatoria y se garantizaron sus derechos de contradicción y defensa, al darse respuesta oportuna, clara, congruente y de fondo a su reclamación. Adicional a ello manifestó que la presente acción de tutela se torna improcedente como quiera que no puede acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable ya que la inscripción y participación en un concurso de méritos es una mera expectativa y no un derecho adquirido.

Igualmente precisó que, en el numeral 2.1.1 del Anexo del Acuerdo de la Convocatoria se definió la experiencia profesional y la experiencia profesional relacionada, por manera que si bien la aspirante aportó título profesional válido para el requisito mínimo de educación, no es posible validar la especialización en derecho procesal expedido por la Universidad Libre, ya que dicha equivalencia otorga una experiencia de 2 años de experiencia profesional y lo exigido para cumplir el requisito mínimo de experiencia corresponde a 24 meses de experiencia profesional relacionada, según la OPEC 169686.

Así mismo indicó que, la accionante ha desempeñado empleos de nivel técnico desde el 1 de junio de 2016 hasta el 29 de agosto de 2018, por lo que la experiencia certificada no es válida toda vez que no corresponde a experiencia del nivel profesional².

¹ Doc. 0008 "RespuestaInpec.155.09.09."

² Doc. 0009 "RespuUniDistrital.39.09.09."

Por su parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil, señaló que la presente acción de tutela se tornaba improcedente en virtud del principio de subsidiaridad, dado que solo procede en caso de que no se disponga de otro medio de defensa judicial, y además como quiera que no se acreditó la presencia de un perjuicio irremediable.

Así mismo señaló que el 3 de febrero de 2022 se publicó la Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC, del proceso de selección No. 1357 de 2019 – INPEC, para lo cual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, contratada como operadora logística realizó la verificación de requisitos mínimos de los participantes, y atendió las reclamaciones presentadas dentro de los términos establecidos.

Finalmente, replicó lo manifestado por la Universidad Francisco José de Caldas respecto de que la actora no cumplía con los requisitos para el cargo ofertado, dado que no acreditó la experiencia profesional relacionada exigida por el término de 24 meses, y toda vez, que *"la misma no puede acreditarse ni suplirse de otra forma, ya que lo que la entidad al ofertar dicho empleo requiere que el aspirante que ocupe el primer lugar en la lista de elegibles para proveer las vacantes, cuenten experiencia que en algo guarde relación con el cargo a desempeñar. Así mismo, la equivalencia que solicita el aspirante sea aplicada, solamente es procedente en los casos que el requisito mínimo de experiencia PROFESIONAL"*³.

II. CONSIDERACIONES

De la Acción de Tutela

La acción de tutela, prevista por el artículo 86 de la Constitución Política es un mecanismo procesal específico y directo, cuyo objeto consiste en la efectiva protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en las situaciones y bajo las condiciones determinadas específicamente en el Decreto 2591 de 1991. La finalidad última de esta acción constitucional es lograr que el Estado, a través de un pronunciamiento judicial, restablezca el derecho fundamental conculcado o impida que la amenaza que sobre él se cierne se configure.

Dentro de las características esenciales de esta acción se encuentran la subsidiariedad y la inmediatez, la primera, refiere a que tan solo resulta procedente instaurarla en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los Jueces; esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable; la segunda a que la acción de tutela debe tratarse como mecanismo de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de la violación o amenaza.

³ Doc. 0010 "RespuestaComision.121.09.09."

PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA CONTROVERTIR ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN EL MARCO DE CONCURSOS DE MÉRITOS

Sobre este punto ha sido extensa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual señala que:

"[...]la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal 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 están previstas acciones pertinentes en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto."⁴

Es decir, la regla general es que la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos expedidos en el marco de concursos de méritos, sin embargo, el alto Tribunal Constitucional ha dicho que esta regla admite dos excepciones:

"(i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado, se traduce en un claro perjuicio para el actor."⁵

Para la primera excepción, se observa que ha sido reiterada la posición de la Corte Constitucional en el sentido de afirmar que la acción de tutela debe ser vista como un instrumento idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas perjudicadas cuando:

1. Se desconoce el derecho de quien luego de haber agotado el proceso de evaluación, selección o en un concurso de méritos convocado para proveer un cargo, obtiene el primer lugar al final del mismo
2. Se ignoran los derechos de la población que goza de protección constitucional reforzada.
3. La entidad encargada del concurso se aparta o desconoce las reglas del concurso, rompe la imparcialidad con la cual debe actuar, o manipula los resultados del concurso.

Para la segunda excepción, ha enseñado la jurisprudencia constitucional que la valoración de esos mecanismos alternos no debe hacerse en abstracto, sino que en cada caso concreto debe determinarse su idoneidad, eficacia y proporcionalidad para lograr el amparo efectivo de los derechos fundamentales invocados.

De otro lado, la Corte ha sostenido que las instituciones públicas o privadas pueden exigir requisitos para ingresar a un determinado programa o cierto tipo de formación especializada para desempeñar específicas tareas⁶;

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-244 de 2010, que reitera lo dicho en sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005, T-368 de 2008 y T-629 de 2008.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-800 A de 2011

⁶ T-463 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

por lo tanto, excluir a un aspirante que no cumple cualquiera de los requisitos que han sido previstos por la institución, no vulnera derechos fundamentales. Así, se ha señalado que, en principio, el requerimiento de estas o adicionales, no transgrede el ordenamiento constitucional, siempre y cuando tengan una relación con la función a desempeñar por la persona, en términos de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.⁷

III. CASO CONCRETO

En el asunto en examen, los **problemas jurídicos** se contraen a determinar *i)* si es procedente la acción de tutela para resolver la disputa propuesta entre Lilia Pineda Montes, la CNSC, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC; y, de ser así, *ii)* si las accionadas vulneraron sus derechos fundamentales a efectos de determinar cómo debería resarcirse el bien o bienes constitucionales afectados.

Como primer punto ha de establecerse la procedencia del presente escenario para resolver sobre las pretensiones de la demandante. En tal sentido, se advierte que la acción cumple con el principio de inmediatez, dado que la decisión emitida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, frente a la reclamación presentada por la demandante al no haber sido admitida al concurso de méritos en el cargo de Profesional Universitario código 2044 grado 9, OPEC 169686, data del 19 de agosto de la presente anualidad, al paso que la presente acción de tutela se presentó el 6 de septiembre siguiente⁸; es decir, transcurrido menos de un mes desde el hecho acusado como vulnerador de las prerrogativas superiores reclamadas; plazo que a juicio de este Juzgado se considera razonable.

Ahora bien, aunque por regla general, la acción de tutela no procede contra los actos administrativos dictados dentro de un concurso de méritos, dado que el afectado tiene a su disposición los mecanismos ordinarios de defensa judicial a efectos de procurar la protección de sus derechos, en donde incluso se dispone de la adopción de medidas cautelares; la Corte Constitucional ha contemplado que existen dos hipótesis que tornan viable de manera excepcional el amparo. La primera, cuando existe el riesgo de que se configure un perjuicio irremediable. Y, la segunda, cuando el medio ordinario no brinda los elementos pertinentes de idoneidad y eficacia para resolver la controversia *"...[a] partir de la naturaleza de la disputa, de los hechos del caso y de su impacto respecto de derechos o garantías constitucionales"*⁹

Cuando se presentan discusiones que atienden a lo dispuesto dentro del marco de un concurso de méritos, se plantea realmente, en esencia, un debate que involucra el principio del mérito como garantía de acceso a la función pública, de manera que ello trasciende de un ámbito administrativo para convertirse en un asunto de carácter constitucional, que merece una decisión pronta, eficaz, y que garantice la protección de los derechos fundamentales¹⁰, pues según lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional en sentencias C-645 de 2017,

⁷ Sentencia T-1098/04. M. P.: Álvaro Tafur Galvis

⁸ Según acta de reparto. Doc. 0002 "Secuencia8862.01.06.09." expd. digt.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T – 340 de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T - 059 de 2020.

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 que tiene un triple fundamento histórico, conceptual y teleológico"*¹¹.

En el presente asunto, la accionante no discute como tal los actos administrativos que regularon el concurso de méritos al que se postuló, sino su exclusión del mismo en la etapa de verificación de requisitos, al no tenerse en cuenta su título de especialista en derecho procesal otorgado por la Universidad Libre, como equivalencia del requisito de experiencia profesional relacionada, exigido para el cargo de profesional universitario código 2044 grado 9.

Desde tal escenario, argumenta que la Universidad Calificadora desconoció las reglas del concurso de méritos fijadas para la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) No. 169686, al no tenerse en cuenta que aquella se basa, entre otros, en lo consagrado en el "Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales" para empleados de la planta de personal del INPEC, en donde se establecen los requisitos para cada cargo así como el régimen de equivalencias entre estudios y experiencia.

Señala la demandante que de acuerdo al citado manual, para el caso particular del cargo al que se postuló, Profesional Universitario Código 2044 grado 9, se exige como requisito de formación académica, título profesional en disciplinas afines, el cual cumple al haber obtenido su título profesional de abogada. Y, como experiencia, veinticuatro (24) meses de experiencia profesional relacionada con las funciones del empleo. No obstante, si bien no cumple con el requisito de la experiencia profesional relacionada exigida, tal requerimiento es suplido con la alternativa de haber obtenido el título de especialista en derecho procesal, como título profesional adicional al exigido, el cual equivale a dos (2) años de experiencia profesional.

En contraste con lo anterior, la Universidad Calificadora argumenta que no es posible aplicar la equivalencia de la forma que lo plantea la accionante, ya que el título de posgrado equivale a dos (2) años de "experiencia profesional" y no, de "experiencia profesional relacionada", que es la que se exige en las bases del concurso.

Por tales razones, la acción de tutela resulta la vía judicial idónea para solucionar el problema jurídico enfrentado, dado que según las anteriores consideraciones, *i)* se encuentra en riesgo el derecho fundamental de la demandante al acceso a la función pública como punto cardinal de los postulados supremos y del propósito del estado democrático, *ii)* se advierte una acusación frente a la entidad encargada del concurso, por apartarse y desconocer las reglas del mismo, rompiendo la imparcialidad con la cual debe actuar; y, *iii)* la vía contenciosa administrativa no brindaría una solución pronta, eficaz y garantista de los derechos fundamentales de la actora, por cuanto de acuerdo al caso en concreto, en el supuesto de que sea excluida injustamente de las demás etapas del concurso, quedaría relevada de toda posibilidad de

¹¹ *Ibídem.*

acceder por mérito al cargo al que se postuló, ya que el mismo podría avanzar sin su concurrencia, generándose a futuro una situación que conflictuaría no solo con sus intereses sino con los demás participantes del concurso.

En ese orden de ideas, resulta necesario entrar a resolver el segundo de los problemas jurídicos planteados, atinente a escudriñar si a la señora Lilia Pineda Montes, se le transgredieron sus derechos fundamentales por ser excluida del concurso de méritos al que se postuló bajo la OPEC 169686 para el cargo de Profesional Universitario Código 2044 grado 9, al no valerse su título de especialista en derecho procesal como equivalencia de los veinticuatro (24) meses de experiencia profesional relacionada, exigidos para el acceso al empleo ofertado.

Frente al punto, la Jurisprudencia constitucional ha decantado, que para que un criterio de selección no resulte discriminatorio debe reunir las siguientes condiciones: *"(i) ser razonable, es decir, no puede implicar discriminaciones injustificadas entre las personas, y (ii) ser un criterio proporcional a los fines para los cuales se establece"*¹².

En contraste con lo anterior, también ha concluido la Corte Constitucional que una entidad no vulnera derechos fundamentales cuando excluye de un concurso de méritos a un aspirante, siempre y cuando *"(i) los candidatos hayan sido previa y debidamente advertidos acerca de lo que se les exigía; (ii) el proceso de selección se haya adelantado en igualdad de condiciones; y (iii) la decisión correspondiente se haya tomado con base en la consideración objetiva del cumplimiento de las reglas aplicables"*¹³.

En el caso *sub examine*, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC mediante el Acuerdo No 20191000009556 del 20 de diciembre de 2019, modificado por el Acuerdo No. 2100 de 28 de septiembre de 2021¹⁴, estableció las reglas del Proceso de Selección por Mérito, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer las vacantes definitivas de los empleos administrativos de la planta de personal del Sistema Específico de Carrera Administrativa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- identificado como *"Proceso de Selección No. 1357 de 2019 - INPEC Administrativos"*.

En el artículo 2º del Acuerdo No. 2100 de 28 de septiembre de 2021, se estableció como estructura del proceso de selección las siguientes fases:

- 1. Convocatoria y divulgación.*
- 2. Adquisición de Derechos de Participación e Inscripciones.*
 - 2.1 Adquisición de Derechos de Participación para la modalidad de ASCENSO.*
 - 2.2. Identificación y declaratoria de vacantes desiertas de los empleos ofertados en la modalidad de ASCENSO.*
 - 2.3. Ajuste de la OPEC en el proceso de selección en la modalidad abierto, para incluir las vacantes declaradas desiertas en el proceso de selección en la modalidad de ascenso.*
 - 2.4. Adquisición de derechos de participación e inscripciones para la*

¹² Corte Constitucional. Sentencia T – 045 de 2011.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T – 463 de 1996.

¹⁴ Recuperado de: https://www.cnsc.gov.co/sites/default/files/2021-12/20212010021006_modificatorioy_anexo.pdf.

modalidad de ABIERTO.

3. Verificación de requisitos mínimos, en adelante VRM, para la modalidad del proceso de selección abierto y de ascenso.

4. Aplicación de pruebas:

4.1 Pruebas sobre Competencias Funcionales.

4.2 Pruebas sobre Competencias Comportamentales.

4.3 Prueba de ejecución para el cargo de Conductor Mecánico.

4.4 Valoración de Antecedentes.

5. Conformación de Listas de Elegibles”

A su vez, quedó consignado en el artículo 4º del Acuerdo modificatorio 2100 de 2021, frente a las normas específicas que regían el proceso de selección que:

*"El proceso de selección que se convoca mediante el presente Acuerdo, se regirá de manera especial, por lo establecido en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, Decreto Ley 407 de 1994, Decreto Ley 760 de 2005, el Decreto Ley 770 de 2005, la Ley 1033 de 2006, el Decreto 1083 de 2015, la Ley 1960 de 2019, el Decreto 2365 de 2019, el Decreto 498 de 2020, la Ley 2043 de 2020, la Ley 2039 de 2020, modificada por las Leyes 2113 y 2119 de 2021, Decreto 952 de 2021, Acuerdos CNSC 0165 de 2020, Acuerdo y 0166 de 2020, adicionado este último por el Acuerdo 0236 de 2020, y **el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del INPEC, Resolución 4124 del 02 de octubre de 2019 "Por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del INPEC", la Resolución 1085 de 2020,** y lo dispuesto en el presente Acuerdo y su Anexo y por las demás normas concordantes." (se resalta).*

Como causal de exclusión del proceso de selección, se indicó en el artículo 5º del Acuerdo aludido, por el cual se modificó el artículo 7 del Acuerdo No. 20191000009556 del 20 de diciembre de 2019, entre otros, **"No cumplir o no acreditar los requisitos mínimos del empleo al cual se inscribió, establecidos en el MFCL vigente de la entidad que lo ofrece, con base en el cual se realiza este proceso de selección, transcritos en la correspondiente OPEC"**(se resalta).

A su vez, en el "Anexo Modificatorio" del Acuerdo 2100 de 2021 se indicó en el literal c) del numeral 1º que, **"Con la inscripción, el aspirante acepta todas las condiciones y reglas establecidas para este proceso de selección, consentimiento que se estipula como requisito general de participación de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo que regula la convocatoria"** (se resalta).

Por tanto, de las disposiciones citadas, emerge palmario que los aspirantes al concurso de méritos analizado, conocieron, aceptaron y consintieron todas las condiciones y reglas establecidas para el proceso de selección, de lo cual es imperioso resaltar, que se tomó para la oferta de empleo, exclusivamente las bases establecidas en el "Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del INPEC", adoptado mediante **la Resolución 4124 del 02 de octubre de 2019** "Por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del INPEC", y la Resolución **1085 del 17 de marzo 2020** "Por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones y

Competencias Laborales para algunos empleos de la planta de personal del INPEC adoptado mediante Resolución 4124 del 2 de octubre de 2019". Así pues, quedo establecido expresamente en el precitado artículo 4º del Acuerdo modificadorio 2100 de 2021 de la CNSC.

De ahí que el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales del INPEC, adoptado en las precitadas Resoluciones, fuera el asiento principal y originario para determinar los requisitos que debían cumplir los aspirantes para cada uno de los cargos ofertados en la convocatoria "Proceso de Selección No. 1357 de 2019 - INPEC Administrativos".

Al respecto, arribando a la Resolución 001085 del 17 de marzo de 2020, del INPEC¹⁵, se encuentra en sus páginas 23 y 24, que para el cargo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 9, se dispuso como requisitos de formación académica y experiencia los siguientes:

Formación Académica	Experiencia
✓ Título Profesional, en disciplinas afines al núcleo básico de conocimiento en: Contaduría Pública.	✓ Veinticuatro (24) meses de experiencia profesional relacionada con las funciones del empleo.
ALTERNATIVAS	
Formación Académica y Experiencia	
Las que se contemplan para cada nivel en el capítulo 5 del Decreto 1083 de 2015 o en aquellas que la modifiquen, complementen o sustituyan.	

En dicho sentido, las alternativas ofrecidas para el cargo en comento no fueron consagradas de manera taxativa, sino simplemente mediante la remisión a lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015, particularmente en lo dispuesto en su capítulo 5 en donde se regula lo concerniente a las "equivalencias entre estudios y experiencia", de donde se tiene que el artículo 2.2.2.5.1 señala que:

ARTÍCULO 2.2.2.5.1 Equivalencias. *Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:*

1. Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.

(Ver Artículo 5 de la Ley 1064 de 2006)

El Título de postgrado en la modalidad de especialización por:

. Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

. Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las

¹⁵ Recuperado de: https://inpec.gov.co/web/quest/institucion/normativa/resoluciones/-/document_library/I0uBJhM7dhK7/view_file/1179402?_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_I0uBJhM7dhK7_redirect=https%3A%2F%2Finpec.gov.co%2Fweb%2Fquest%2Finstitucion%2Fnormativa%2Fresoluciones%2F-%2Fdocument_library%2FI0uBJhM7dhK7%2Fview%2F315228%3F_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_I0uBJhM7dhK7_navigation%3Dhome%26_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_I0uBJhM7dhK7_orderByCol%3DmodifiedDate%26_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_I0uBJhM7dhK7_orderByType%3Ddesc%26_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_I0uBJhM7dhK7_fileEntryTypeId%3D-1

funciones del cargo; o,
. Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.
El Título de Postgrado en la modalidad de maestría por:
. Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o
. Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o
. Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.
El Título de Postgrado en la modalidad de doctorado o postdoctorado, por:
. Cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o
. Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o
. Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y dos (2) años de experiencia profesional.
. Tres (3) años de experiencia profesional por título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo.

Por tanto, de la normatividad citada se desprende que, en efecto, como lo consideró la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el título de especialista en derecho procesal conferido a la accionante por la Universidad Libre, no podía suplir el requisito específico para el cargo optado de experiencia profesional relacionada de veinticuatro (24) meses, pues el manual de funciones del INPEC, así no lo disponía, ni mucho menos la remisión que allí se hacía al Decreto 1083 de 2015, comoquiera que dicha norma establece un régimen de equivalencia para remplazar la “experiencia profesional” con el título de posgrado en 2 años; que no la “experiencia profesional relacionada”, requisito mucho más específico al que no se le asignó en su momento por parte del INPEC, equivalencia alguna.

Lo anterior se acentúa, porque en el artículo 2.2.2.3.7. del Decreto 1083 de 2015, al definirse el término de “Experiencia” se hace una clara distinción entre el concepto de “Experiencia Profesional”¹⁶ y el de “Experiencia Relacionada”¹⁷. Así mismo, tal diferenciación se encontraba establecida en el anexo modificadorio del acuerdo de la convocatoria.

De tal suerte que si el manual de funciones del INPEC vigente para el momento de la convocatoria, exigía un requisito específico para el cargo aspirado por la actora, cual es la “experiencia profesional relacionada” y no dispuso alguna equivalencia que pudiera reemplazar el mismo, haciendo una mera referencia a lo dispuesto en el citado Decreto, ha de concluirse indefectiblemente, que la experiencia que puede convalidarse según las definiciones anotadas, es la

¹⁶ Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo.

¹⁷ Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

“profesional”, y por tanto, de tal marco no podía escapar la entidad calificadora, como para dar una interpretación distinta a la que gramaticalmente por Ley debía darse.

Ahora bien, resalta en este asunto que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en su escrito de contradicción asumiera una posición casi en coadyuvancia de las pretensiones de la tutela, argumentando que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en su calidad de operadora del concurso, había realizado una interpretación errónea de los requisitos exigidos para el cargo al que se postuló la accionante, y que tal era la inobservancia frente a los mismos, que aquella actualmente se encontraba ejerciendo el empleo, al que aspira por vía de concurso, denominado Profesional Universitario código 2044 grado 9, y del que se posesionó en encargo desde el 25 de enero de 2022 al demostrar estudios de posgrado que le permitieron la aplicación de la equivalencia frente a los dos (2) años de experiencia profesional relacionada.

Lo anterior, porque a partir de su propio dicho quedó probado que, previo al desarrollo de la convocatoria se determinó la necesidad de realizar ajustes al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, de acuerdo a las observaciones realizadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, quien en auditoría realizada en octubre de 2021 indicó que: *“Dentro de los lineamientos indicados por Función Pública, se recomienda no transcribir las equivalencias establecidas en el Decreto 1083 de 2015, o hacer mención del capítulo 5, ya que lo indicado es describir de acuerdo con estas equivalencias cual sería el requisito de estudio y de experiencia en concreto que se requiere como alternativa para el empleo”*.

Por tanto, de la anterior circunstancia aflora no solo el hecho sino también el reconocimiento explícito que hace el INPEC, frente a la modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, mediante la Resolución No.010361 de 30 de diciembre de 2021¹⁸, debido a las deficiencias advertidas por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP en lo concerniente al régimen de equivalencias dispuestas para los cargos que conforman su planta de personal.

Así las cosas, la corrección que tuvo que realizar el INPEC frente Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, demuestra con meridiana claridad, que la equivalencia solicitada por la actora para que se le convalidara con su título de posgrado la experiencia profesional relacionada, no tenía lugar, ya que los únicos criterios con los que contaba la entidad calificadora para resolver sobre ello, eran los dispuestos en la Ley y las normas del concurso, de donde se distinguen en paralelo el concepto de “experiencia profesional” y “experiencia Profesional relacionada”, de cara al manual de funciones previsto en las Resoluciones 4124 del 02 de octubre de 2019 y 1085 del 17 de marzo 2020 vigente para el momento de la convocatoria.

¹⁸ Recuperado de: https://www.inpec.gov.co/documents/20143/67272/R010361_30122021.PDF/2f2e2ef7-73a2-e74f-9f81-627362e0a833

Si bien es cierto que mediante la Resolución No.010361 de 30 de diciembre de 2021 se modificó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para algunos empleos de la planta de personal del INPEC, estipulándose alternativas específicas de equivalencia; también lo es, que dicha disposición no puede incidir en el "*Proceso de Selección No. 1357 de 2019 - INPEC Administrativos*" como para dar viabilidad a las pretensiones de la accionante. Primero, porque tal disposición fue posterior a las reglas de la convocatoria que se precisaron mediante el Acuerdo No 20191000009556 del 20 de diciembre de 2019, modificado por el Acuerdo No. 2100 de 28 de septiembre de 2021 de la CNSC. Y, segundo, porque no fue comprendido dentro del artículo 4 del último Acuerdo citado, como base de la Oferta Pública de Empleos OPEC 169686.

Aceptar lo contrario, sería un claro desconocimiento de los derechos fundamentales de los demás aspirantes del concurso, por cuanto se ciñeron a las reglas establecidas en su momento, y se verían sorprendidos por el cambio de las bases de los requisitos exigidos para cada uno de los cargos ofertados.

En consecuencia, y de acuerdo a las razones esbozadas, no se advierte la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante de manera que el amparo deprecado ha de ser denegado.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Veinticuatro (24) Civil Del Circuito De Bogotá, D.C., administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

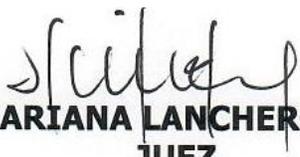
RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo constitucional invocado dentro de esta acción de tutela por Lilia Pineda Montes.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito.

TERCERO: Si el presente proveído no es impugnado, remítase el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


HEIDI MARIANA LANCHEROS MURCIA
JUEZ