



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

**Asunto:** Acción de tutela N° 2021-00331-00.

Sentencia Primera Instancia

**Fecha:** Septiembre dos (2) de dos mil veintiuno (2021).

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

**1.- Identificación solicitante:** (Art. 29 Num. 1 D. 2591/91):

- SORAYA LORAINA RAMÍREZ RIVERA, identificada con la cédula de ciudadanía No.1.120.561.562

**2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración:** (Art. 29 Num. 2 D. 2591/91):

a) La actuación es dirigida por la tutelante en contra de:

- SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

b) Vinculados

- JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,
- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC y
- UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA –UNAD

**3.- Determinación del derecho tutelado:** (Art. 29 Num. 3 D. 2591/91):

La accionante indican que se tratan de los derechos a la administración de justicia, al debido proceso administrativo, al acceso a cargos y funciones públicas, así como a los principios de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica

**4.- Síntesis de la demanda:**

a) *Hechos:* las accionantes manifestaron:

- Que mediante Acuerdo No. 20171000000116 del 24 de julio de 2017, modificado por los Acuerdos No. 20171000000146 del 5 de septiembre de 2017, 20171000000156 del 19 de octubre de 2017 y 20181000001876 del 19 de enero de 2018, y aclarado por el Acuerdo No. 201810000001006 el 8 de junio de 2018, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-, abrió la convocatoria pública No. 436 de 2017 Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, para la provisión definitiva de 3.687 vacantes, correspondientes a 4.973 vacantes de la planta de



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

personal de Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, perteneciente al Sistema General de Carrera Administrativa.

- Que, verificado los requisitos de dicha convocatoria, se postuló al empleo No. OPEC 57116, nivel Técnico, grado 03, denominado Técnico (SENA), ofertado dentro de la planta de cargos del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-.
- Precisa que, surtidas a satisfacción las diferentes etapas previstas dentro del proceso de selección, obtuvo un puntaje final de 75.48, cifra que le permitió establecerse en el segundo (2) lugar dentro de la lista de elegibles del empleo OPEC 57116, nivel Técnico, de conformidad con la Resolución No. CNSC-20182120146605 del 17 de octubre de 2018, publicada el día 12 de julio de 2018, y en firme desde el 21 de febrero 2019.
- Que ante la tardanza del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC, para la confirmación de la lista de elegibles se instauró acción de tutela siendo conocida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá Sección Primera, quien mediante el fallo del 10 de junio de 2020 ordenó su realización dentro de los diez (10) días siguientes posteriores a la notificación de su decisión.
- Que producto de esto, el día 15 de diciembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia virtual para escogencia de las vacantes; instancia en la cual seleccionó la ubicada en la ciudad de Bogotá. Agrega que, el día 26 de enero de 2021, a través del correo electrónico el SENA le solicitó remitir una serie de documentos “para seguir con los tramites(sic) de posesión del cargo Técnico Grado 03 Opec 57116 (...)”; solicitud atendida el 27 de enero 2021, fecha en la cual, procedió a dar respuesta enviando la totalidad de la documentación solicitada.
- Precia que el 15 de marzo de 2021 envió derecho de petición al SENA, solicitando la posesión en su cargo, dado el cumplimiento de todos los requisitos. Menciona que, en respuesta a esta petición le fue enviada la Resolución No. 1-00332 del 11 de marzo de 2021, expedida por la Secretaría General del SENA, dentro de la cual se le informaba que no se realizaría su nombramiento en periodo de prueba para desempeñar el cargo identificado con OPEC No. 60554, bajo el pretexto de “comoquiera que no ostenta el título de tecnólogo en las disciplinas académicas señaladas en el Manual de Funciones para el ejercicio del empleo Técnico Grado 03, como tampoco el Título de Especialización Tecnológica exigido.”
- Exterioriza que la motivación de esta decisión era incorrecta y lesionaba sus derechos fundamentales, ya que sus requisitos fueron avalados desde un inicio de la convocatoria sin que hubiera mayores dificultades. Agregó que, acreditó en debida forma su título de Tecnología en Gestión del Talento Humano, CAP del Sena en Secretariado General y adicionalmente, acreditó su carrera profesional de



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

Administración de Empresas ante la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–.

- Que, ante esta situación, radicó derecho de petición el 31 de marzo de 2015 solicitando fuera nombrada dado que cumplía con los requisitos necesarios (recurso de reposición contra la resolución No. 1-00332 del 11 de marzo de 2021).

b) *Petición:*

- Ordenar a la Secretaría General del SENA, efectuar su nombramiento en periodo de prueba para el cargo adjudicado en la audiencia virtual para escogencia de las vacantes realizada el día 15 de diciembre de 2020, y documentada en el Acta No. 10 “AUDIENCIA VIRTUAL PARA ESCOGENCIA DE VACANTES UBICADAS EN DIFERENTES SEDES DE TRABAJO, CONVOCATORIA No. 436 de 2017 – SENA, EMPLEOS QUE PERTENECEN AL EMPLEO TÉCNICO GRADO 03”, esto es, el cargo identificado con OPEC No. 60554, denominado Técnico Grado 03, ubicado en la Dirección Jurídica de la Sede de la Dirección General del SENA con sede en Bogotá D.C. de la planta de personal global del SENA.
- De igual manera, precisa que de no ser posible su nombramiento en el cargo antes descrito, se disponga que la Secretaría General del SENA, realice su nombramiento en otro cargo equivalente o mismo empleo, previo acuerdo entre las partes, en caso de que la vacante se encuentre en una ubicación geográfica diferente a la asignada.

**5- Informes:** (Art. 19 D.2591/91)

- a) EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA, al atender este requerimiento, precisó que, el 21 de julio de 2021, indicó en primer lugar que el derecho de petición elevado por la accionante el 31 de marzo de 2021 fue resuelto a través de la resolución 1-00907 de 2021 del 8 de junio de 2021, por la cual se resolvía el recurso de reposición formulado por la demandante el 31 de marzo de 2021. Indicó que, en dicho acto administrativo se mantuvo lo resuelto en la resolución No. 1-00332 del 11 de marzo de 2021, esto es, no nombrarla en periodo de prueba al no cumplir los requisitos de lo contemplado en la Convocatoria 436 de 2017.

Ante esta última circunstancia, menciona que la demandante no cumple con los requisitos educativos para el cargo de Técnico Grado 3, dado que, las exigencias son:



### Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Para desempeñar el cargo de Técnico Grado 03 correspondiente al perfil Gestión Contractual, se debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos, de conformidad con lo establecido en la **Resolución No. 1458 de 2017 “Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA”**:

**“Formación Académica:** Título de formación tecnológica en disciplina académica del núcleo básico de conocimiento en: Administración; o Derecho y afines; o Contaduría Pública; o Ingeniería Industrial y afines; o Ingeniería Administrativa y afines.

Título de especialización tecnológica en disciplina relacionada con las funciones del empleo.

**Experiencia:** Doce (12) de experiencia relacionada”.

Recalca que la actora no cumple con estos parámetros, y que como la entidad es la que ostenta la facultad nombradora, es su deber verificar los requisitos para el cargo a surtir. Frente a esto, menciona:

En este sentido el artículo el artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2017, establece: “Artículo 2.2.5.1.5 Procedimiento para la verificación del cumplimiento de los requisitos. **Corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes que se efectúe el nombramiento: // 1. Verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales.// 2. Verificar directamente los antecedentes fiscales, disciplinarios y judiciales del aspirante, dejando las constancias respectivas**” (El resaltado es nuestro).

(...)

Para verificar el cumplimiento de los requisitos de formación académica, se revisaron los documentos registrados por la señora SORAYA LORAINA RAMÍREZ RIVERA en el aplicativo del Sistema del Mérito la Igualdad y la Oportunidad (SIMO). En esta plataforma se encontró como título de educación formal el **Título de Tecnólogo en Gestión del Talento Humano**, el cual no se ajusta a ninguna de las disciplinas académicas señaladas en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para el ejercicio del cargo Técnico Grado 03, perteneciente al proceso de Gestión Contractual. Igualmente, en la verificación de la documentación no se evidenció el **Título de Especialización Tecnológica** exigido para el desempeño del cargo.

Respecto a la aplicación de las equivalencias para el cumplimiento de requisitos del empleo Técnico Grado 03, específicamente en lo relacionado al título de especialización tecnológica que exige el Manual de Funciones del SENA, el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP-, mediante el radicado No. 20174000201031 del 01 de septiembre de 2017 indicó:

*“ En atención a su comunicación en donde solicita información relacionada con la viabilidad de aplicar equivalencias para el título de especialización tecnológica, me permito informarle que el Decreto Ley 770 de 2015, por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004, **no establece equivalencias para dicho título, razón por la cual en los manuales de funciones para los cargos que requieran el título de***

Concluye, manifestando que debe ser negada la acción de tutela invocada por la demandante dado que no cumple con los requisitos para efectuar su nombramiento en período de prueba, comoquiera que no ostenta el título de tecnólogo en las disciplinas académicas señaladas en el Manual de Funciones para el ejercicio del empleo Técnico Grado 03, como tampoco el Título de Especialización Tecnológica exigido.

- b) El JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, a su turno, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, y allegó copia del fallo de tutela emitido por dicha Sede Judicial el 10 de marzo de 2021, por el cual ordenaba al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, la conformación de la lista de elegibles.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

- c) La COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, solicitó se desvinculara a la entidad, al no haber lesionado o quebrantado de alguna manera las garantías constitucionales de la demandante.
- d) La UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA –UNAD, optó por guardar silencio.

**6.- Pruebas:**

Las documentales existentes en el proceso.

**7.- Problema jurídico:**

¿Existe vulneración a los derechos implorados por el tutelante por cuenta de las accionadas y entidades vinculadas?

**8.-Procedencia de la acción de tutela:**

*a.- Normas aplicables:*

**a.- Naturaleza jurídica de la acción de tutela**

*Menester resulta recordar una vez más que la acción de tutela es un mecanismo judicial preferente y sumario, consagrado por el Art. 86 de la Constitución Política de Colombia, al objeto de poder lograr, por su medio, el amparo de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados o exista amenaza de vulneración, por acción u omisión de las autoridades o de los particulares bajo determinadas condiciones. Es además un mecanismo subsidiario, en cuanto que sólo resulta procedente cuando se carece de otro medio judicial ordinario para el efecto de su protección; no obstante, excepcionalmente, aunque como mecanismo transitorio, procede así exista otro instrumento judicial ordinario, cuando se trata y es posible evitar un perjuicio irremediable, de forma que el no recurrir a ella, tal perjuicio se consumaría irremisiblemente (Art. 86, ib. Art. 6, Decreto 2591 de 1991).*

**b.- Procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos que reglamentan un concurso de méritos.**

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

*“(…) El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “sólo procederá cuando afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En consecuencia, la procedibilidad de la tutela estará supeditada a que el actor no cuente con otro medio de defensa judicial; que el medio existente no sea idóneo o eficaz*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

*para la defensa de los derechos cuyo amparo se pretende, o, finalmente que se busque evitar ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la tutela se concede de manera transitoria, mientras se resuelve en forma definitiva el respectivo asunto por la vía judicial ordinaria.*

*Para establecer la idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales, el juez debe valorar los supuestos fácticos de cada caso concreto, analizando aspectos tales como:*

- (i) Si la utilización del medio de defensa judicial tiene la virtualidad de ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela;*
- (ii) El tiempo que tarda en resolverse la controversia ante el juez natural;*
- (iii) La vulneración del derecho fundamental durante el trámite;*
- (iv) Las circunstancias que impidieron que el accionante hubiese promovido los mecanismos judiciales ordinarios;*
- (v) La condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario, entre otras.*

*El numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela no procede cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto. En ese sentido, la Corte ha indicado que la acción de tutela no es, por regla general, el mecanismo judicial al que debe acudir para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un concurso de méritos.*

*Dada la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, quien pretenda controvertir en sede judicial un acto administrativo debe acudir a las acciones que para tales fines existen en la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo son la pretensión de simple nulidad o la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, que puede ser acompañada con la solicitud de suspensión provisional.*

*En la Sentencia SU-913 de 2009, se analizó el tema de la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos de quienes participan en concurso de méritos, al respecto indicó:*

*“(…) la doctrina constitucional ha reiterado que al estar en juego la protección de los derechos fundamentales al **trabajo**, la **igualdad** y el **debido proceso** de quienes participaron en un concurso de méritos y fueron debidamente seleccionados, la Corte Constitucional asume competencia plena y directa, aun existiendo otro mecanismo de defensa judicial, al considerar que la tutela puede “desplazar la respectiva instancia ordinaria para convertirse en la vía principal de trámite del asunto”, en aquellos casos en que el mecanismo alterno no es lo suficientemente idóneo y eficaz para la protección de estos derechos.*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

*Considera la Corte que en materia de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado que no se encuentra solución efectiva ni oportuna acudiendo a un proceso ordinario o contencioso, en la medida que su trámite llevaría a extender en el tiempo de manera injustificada la vulneración de derechos fundamentales que requieren de protección inmediata. Esta Corte ha expresado, que, para excluir a la tutela en estos casos, el medio judicial debe ser eficaz y conducente, pues se trata nada menos que de la defensa y realización de derechos fundamentales, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento previsto en el ordenamiento legal que no garantice la supremacía de la Constitución en el caso particular.”*

*Sin embargo, se debe advertir que la sentencia citada es anterior a la expedición de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual corresponde a esta Corporación dilucidar si con la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) el mecanismo ordinario de protección de los derechos de los participantes en concursos de méritos, gozan de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales.*

*En línea con lo anterior, la Ley 1437 de 2011, establece en el artículo 137 que “(t)oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general (...)”. Adicionalmente, en su artículo 138 contempla que “(t)oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se restablezca el derecho (...). Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo (...)”.*

*Luego, en el artículo 229, se establece que “en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo”. Por último, en el literal b), del numeral 4º del artículo 231 del mismo Código, consagra la procedencia de la suspensión provisional del acto administrativo, cuando “existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

*De lo expuesto, podría concluirse que la acción de tutela resulta improcedente en el caso concreto. Puesto que, ante la existencia de dichos mecanismos de defensa judicial, puede cuestionarse: (i) el acto administrativo general que incluye los supuestos, requisitos y procedimientos que deben cumplir los aspirantes al cargo de*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

*dragoneantes del INPEC; y (ii) el acto administrativo particular que declaró al accionante como no apto, ante el resultado de la valoración médica, que se encuentra fundamentado en criterios estrictamente objetivos*

*No obstante lo anterior, respecto de la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, esta Corporación ha señalado que existen, al menos, dos excepciones que tornan procedente la acción de tutela para cuestionar actos administrativos: (i) cuando pese a la existencia de un mecanismo judicial idóneo, esto es, adecuado para resolver las implicaciones constitucionales del caso, el mismo no goza de suficiente efectividad para la protección de los derechos fundamentales invocados como amenazados a la luz del caso concreto; o (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que implica una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible.*

*De la misma manera, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, en sentencia del 28 de julio de 2011, Expediente N° 2011- 00276-01 dijo:*

*“En el caso analizado mediante la sentencia antes señalada, la Comisión también consideró que la acción de tutela no es el mecanismo de protección judicial procedente, frente a lo cual esta Subsección precisó lo siguiente:*

*“(i) La procedibilidad de la acción de tutela en materia de concurso de méritos Quintero y Radicación 2010-01441-01, Actor Uriel Ricardo Cuenca Cruz, Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil. Rad. No.: 19001-23-33-000-2013-00553-01 Actor: MÓNICA ARBOLEDA VARONA ACCIÓN DE TUTELA - IMPUGNACIÓN 15 En un proceso de tutela presentado anteriormente, esta Sala tuvo la oportunidad de analizar las actuaciones surtidas dentro de los concursos de méritos, para determinar los eventos en los que era procedente la acción de amparo frente a esa materia<sup>3</sup>. En dicha ocasión se partió del hecho de que los concursos de méritos para la provisión de empleos en general, y en especial en el sector público, comportan una de las instituciones significativas de nuestro Estado Social de Derecho, en razón a que son la herramienta más transparente para obtener un empleo en condiciones dignas. (...)*

*Adicionalmente, en la aludida providencia la Sala dejó claro que: (a) las controversias que sobre la protección de derechos fundamentales se suscitan (sic) dentro de un concurso de méritos por el corto plazo del mismo 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 (b) si bien habría de seguirse la regla general de improcedencia del amparo decantada por la Corte Constitucional, también era cierto que debían sentarse 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: contra el acto de convocatoria y contra la lista de elegibles, sobre este último salvo que: 1.1) por*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*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<sup>4</sup>. (...)*

*Al igual que en el caso resuelto por esta Subsección el 7 de julio de 2011, se estima que en esta oportunidad la acción de tutela es procedente, en tanto la accionante no podría mediante otros mecanismos judiciales de protección, conjurar de manera eficaz e inmediata las consecuencias adversas de no poder concursar por el cargo de su interés, porque en atención al tiempo en que los medios ordinarios de protección tardan en resolverse y al hecho que el concurso de méritos se encuentra en su etapa final, para cuando se profiera una decisión judicial en virtud de aquéllos, el proceso de selección habrá terminado, y por lo tanto carecería de objeto que se llegara a determinar por ejemplo, que a la peticionaria sí le asistía el derecho a concursar por el cargo que desempeñaba en provisionalidad que no fue reportado, en tanto materialmente no se podría retrotraer la actuación que presuntamente vulnera sus derechos fundamentales.” (...)*

**c.- Sobre la convocatoria como ley del concurso y el derecho fundamental al debido proceso administrativo en los concursos de méritos.**

*La sentencia T-682-16, al respecto enuncia:*

*(...) 5.1. Como se ha expuesto en las líneas que anteceden, 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 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 Corporación, 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 auto vinculación 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”*

*5.2. 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.*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*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.*

*5.3. 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.*

*5.4. Frente al tema, la Sala Plena de la Corporación 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 auto vincula 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 elegibles que surge como resultado del agotamiento de las etapas propias del concurso de méritos, la persona que ocupa en ella el primer lugar detenta un derecho adquirido en los términos del artículo 58 Superior, que no puede ser desconocido. (...)”*

**d.- Derecho de acceso a cargos públicos- Alcance del derecho a acceder a cargos públicos al cumplimiento de requisitos.**

Frente al tema, la Corte Constitucional ha dicho:

*“(...)”*

*Este derecho que reviste singular importancia dentro del ordenamiento constitucional, pues comporta la ventaja subjetiva de optar por este tipo de cargos, como también y constituye un espacio de legitimación democrática, el cual debe ser diferenciado del derecho al trabajo. Así, el derecho al trabajo prescrito en el artículo 25 de la Constitución Política está compuesto por diversos elementos, algunos relacionados con el deber estatal de propiciar políticas de empleo y otros que, vistos desde la esfera subjetiva, están relacionados con el derecho a elegir un empleo y que éste se proporcione en condiciones dignas y justas. Por su parte, el derecho a acceder a un*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*cargo público, consiste en la garantía que tiene todo ciudadano de presentarse a concursar una vez haya cumplido los requisitos previstos en la respectiva convocatoria.*

*Respecto del derecho al trabajo en relación con el acceso a los cargos públicos, ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación que dicha garantía se materializa en cabeza del ganador del concurso, a quien le asiste el derecho de ser nombrado; en este sentido, a la posibilidad de acceder a un empleo se suma la garantía del deber estatal de impedir que terceros restrinjan dicha opción. Al tratar esta materia en sentencia T-625 de 2000, el Tribunal Constitucional indicó:*

**“La vulneración del derecho al trabajo se produce cuanduna acción u omisión arbitraria de las autoridades limita injustificadamente el ejercicio de una actividad laboral legítima”.**

*De lo anterior se vislumbra que la persona que supera las pruebas del concurso público de méritos, se convierte en el titular del derecho al trabajo, y por ende, tiene derecho a ser nombrado en el cargo para el cual concursó, pues sólo en este momento el carácter subjetivo del derecho al trabajo logra concretarse con certeza a favor del ganador.*

*En síntesis, el derecho de acceder a cargos públicos está ligado a la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de presentarse a concursar una vez haya cumplido los requisitos previstos en la respectiva convocatoria. Por su parte, el derecho al trabajo, en las situaciones de acceso a cargos públicos se materializa cuando se crea en el titular el nacimiento del derecho subjetivo, es decir, cuando en virtud del mérito y la capacidad del aspirante obtiene el mejor puntaje, de lo cual se sigue o deviene su nombramiento y posesión”.*

*En cuanto al ámbito de protección del derecho de acceso a cargos públicos como derecho fundamental, la Corte en la sentencia SU-339 de 2011, hizo referencia a las distintas dimensiones que entran en la órbita de protección de dicho derecho. En palabras del Alto Tribunal:*

*“la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que entran dentro del ámbito de protección de este derecho (i) **la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo**, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público”.*

*De lo anterior se desprende que, cuando no está en discusión la titularidad del derecho subjetivo a ocupar el cargo público, se puede considerar la existencia de una amenaza o violación del derecho fundamental. **No obstante, en casos en los que está en discusión el hecho de si el actor cumple o no con los requisitos para acceder al cargo, es posible proteger otra faceta de dicho derecho: la garantía de que los cuestionamientos en torno al nombramiento y a la posesión se hagan respetando plenamente los procedimientos previstos para ello en la ley.** Entonces, si la afectación proviene de la duda sobre la titularidad o de la violación de otro derecho fundamental,*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

**la consideración sobre una violación al derecho fundamental al acceso y desempeño de funciones públicas depende de que aquellas cuestiones sean resueltas de antemano.**

Ahora bien, frente al ejercicio efectivo del derecho al acceso a cargos públicos, la Corte ha precisado que:

“ (...) para que el derecho enunciado pueda ejercerse de manera efectiva es indispensable, ante todo, que concurren dos elementos exigidos por la misma Carta: la elección o nombramiento, acto condición que implica designación que el Estado hace, por conducto del funcionario o corporación competente, en cabeza de una persona para que ejerza las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo, y la posesión, es decir, el hecho en cuya virtud la persona asume, en efecto, esas funciones, deberes y responsabilidades, bajo promesa solemne de desempeñarlos con arreglo a la Constitución y la ley.

(...) Si la participación en la función pública es, como lo hemos visto, un derecho cuyo ejercicio está pendiente de la posesión, **negarla a un ciudadano ya nombrado o elegido -a no ser que falte alguno de los requisitos legales- implica la violación del derecho en cuanto imposibilita su ejercicio**”.

A manera de conclusión se tiene que, el derecho de acceder a cargos públicos, consiste en la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentarse a concursar para proveer dichos cargos, una vez se hayan cumplido los requisitos previstos en la convocatoria para postularse.

Este derecho implica protección a favor de los ciudadanos en el sentido de que las decisiones estatales no pueden arbitrariamente impedirles acceder a un cargo público, así como tampoco pueden estar encaminadas a desvincularlos de manera arbitraria del mismo, ni mucho menos les está dado impedirles arbitrariamente el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, para que este derecho pueda ejercerse de manera efectiva, es necesaria la concurrencia del acto de nombramiento, en virtud del cual el Estado designa en cabeza de una persona, las funciones, deberes y responsabilidades propias del cargo, y la posesión, que es el hecho por el cual la persona asume esas funciones, deberes y responsabilidades.

Entonces, al ser el derecho de acceso a cargos públicos una garantía cuyo ejercicio depende de la posesión, **negarla a un ciudadano ya nombrado o elegido -a no ser que falte alguno de los requisitos legales- implica la violación del derecho en cuanto imposibilita su ejercicio**<sup>1</sup>. (Subrayado y negrilla por fuera del documento original).

**e.- Verificación de requisitos generales para el caso concreto:** En lo referente a **legitimación en la causa**, se evidencia identidad entre la entidad tutelante y las autoridades comparecientes, de suerte que se tiene por cumplido tal requisito.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-257 de 2012. Magistrado Ponente, Dr; Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

En el apartado de **subsidiariedad** se verifica que la parte actora no acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contando con la posibilidad aun de hacerlo, incumpliendo de esta forma con este requisito.

Respecto al requisito de **inmediatez**, se constata que este fue solventado, ya que, el acto administrativo 1-00907 de 2021 del 8 de junio de 2021 por el cual se confirmó la resolución No. 1-00332 del 11 de marzo de 2021, le fue notificado el día 09 de junio de 2021.

**10.- Consideraciones probatorias y jurídicas:**

**a.- Caso concreto:**

Revisadas las pretensiones de la parte demandante y el devenir de la acción de tutela, advierte el Despacho delantadamente que negará las pretensiones elevadas por la tutelante, a razón de los siguientes motivos:

En primer lugar, se debe destacar que, si bien la demandante SORAYA LORAINA RAMÍREZ RIVERA ostentó un puesto al interior de la lista de elegibles para ocupar el cargo de Técnico, grado 03, ofertado dentro de la planta de cargos del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE –SENA-, no es menos veraz que, previo a acudir a la acción de tutela, contaba -y cuenta-, con la posibilidad de controvertir el acto administrativo por el cual se negó su nombramiento en periodo de prueba, esto es, la resolución No.1-00907 de 2021 del 8 de junio de 2021, notificada el 09 de junio de 2021, y por la cual se confirmaba lo dispuesto en la resolución No. 1-00332 del 11 de marzo de 2021, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la jurisdicción de lo contencioso de lo administrativo.

Ante esto, no puede pasarse por alto que, la acción de tutela tiene como finalidad ser un mecanismo con el cual se pueda prevenir amenazas a derechos fundamentales que no puedan ser protegidos y tramitados por un medio ordinario, ya sea porque este no existe o porque de existir este resulta ineficaz; escenario que no es el discutido en este proceso, ya que, la resolución No.1-00907 de 2021 del 8 de junio de 2021 puede ser debatida ante un Esterado Judicial competente, esto sin contar que aun no se ha presentado el término de caducidad propia de estos asuntos (art 136 CPACA). A esto, se debe sumar que, esta clase de trámites cuenta con un abanico muy amplio de medidas cautelares ante la jurisdicción de lo contencioso que permitirían analizar con calma y a profundidad lo discutido por la tutelante. Frente al tema, la jurisprudencia constitucional ha dicho:

*“La cuestión jurídica a resolver consiste en saber si la eficacia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es suficiente para convertir la acción de tutela en improcedente, dado que la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo) **consagró un sistema de medidas cautelares nominadas e innominadas que bien podrían tener la finalidad de ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión.** Estas medidas buscan proteger y garantizar el objeto*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*del proceso y la efectividad de la sentencia. De manera que resulta pertinente preguntarse si es improcedente la acción de tutela cuando el actor tiene a su disposición un mecanismo judicial que consiste en la solicitud de la adopción de medidas cautelares nominadas e innominadas, es decir, cualquier medida u orden que sea necesaria para proteger el objeto del litigio, evitar un perjuicio y garantizar la ejecutabilidad de la sentencia, en los términos del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011*<sup>2</sup>.

A la par, del caudal probatorio allegado no se colige que el amparo constitucional deba ser otorgado como mecanismo transitorio, en la medida en que no se constató la presencia de un menoscabo irremediable que ameritara la intervención inmediata por parte del Despacho. Por el contrario, la controversia es exclusivamente de tipo administrativo y no se advierte que someter a la quejosa a que agote el procedimiento propio ante la jurisdicción contenciosa administrativa le resulte demasiado gravoso, máxime; si cuenta con la posibilidad de hacer uso de las medidas cautelares propias de esa jurisdicción, sin contar que el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho aún no ha fenecido.

Y es que, como lo ha exteriorizado la Corte Constitucional, si lo debatido para la posesión del ciudadano recae sobre alguna duda respecto al cumplimiento de los requisitos legales que se requieren para desempeñar el cargo, sería perfectamente viable que tal discusión se debatiera por los medios judiciales ordinarios. De manera puntual, este Tribunal ha dicho:

*‘De lo anterior se desprende que, cuando no está en discusión la titularidad del derecho subjetivo a ocupar el cargo público, se puede considerar la existencia de una amenaza o violación del derecho fundamental. **No obstante, en casos en los que está en discusión el hecho de si el actor cumple o no con los requisitos para acceder al cargo, es posible proteger otra faceta de dicho derecho: la garantía de que los cuestionamientos en torno al nombramiento y a la posesión se hagan respetando plenamente los procedimientos previstos para ello en la ley.** Entonces, si la afectación proviene de la duda sobre la titularidad o de la violación de otro derecho fundamental, la **consideración sobre una violación al derecho fundamental al acceso y desempeño de funciones públicas depende de que aquellas cuestiones sean resueltas de antemano.***

*Ahora bien, frente al ejercicio efectivo del derecho al acceso a cargos públicos, la Corte ha precisado que:*

*“ (...) para que el derecho enunciado pueda ejercerse de manera efectiva es indispensable, ante todo, que concurren dos elementos exigidos por la misma Carta: la elección o nombramiento, acto condición que implica designación que el Estado hace, por conducto del funcionario o corporación competente, en cabeza de una persona para que ejerza las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo, y la posesión, es decir, el hecho en cuya virtud la persona asume, en efecto, esas funciones, deberes y responsabilidades, bajo promesa solemne de desempeñarlos con arreglo a la Constitución y la ley.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-360 de 2017. Magistrado Ponente, Dr; Alejandro Linares Cantillo



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

*(...) Si la participación en la función pública es, como lo hemos visto, un derecho cuyo ejercicio está pendiente de la posesión, negarla a un ciudadano ya nombrado o elegido -a no ser que falte alguno de los requisitos legales- implica la violación del derecho en cuanto imposibilita su ejercicio”<sup>3</sup>.*

Ante lo anterior, el incumplimiento del principio de subsidiaridad permite concluir que la acción de tutela invocada resulta improcedente, en tanto, la tutelante acudió directamente a este mecanismo constitucional sin haber hecho uso de los mecanismos de defensa judicial con los que cuenta; y que son idóneos y eficaces. Sobre la base de lo dicho, la Sentencia SU-961 de 1999, consideró que *“en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea y eficaz, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales.”*

Aunado a esto, se tiene que, a través de esta demanda se procura se debata si los estudios que ostenta y acreditó la demandante son o no validos y aceptados para el cargo al que se postuló, elemento de análisis que requiere un despliegue probatorio amplio, incompatible con el trámite sumario de este proceso constitucional. Ante esto, no puede pasarse que, la accionada es contundente en afirmar que en ella también recae el deber de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los postulantes, en acatamiento del artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2017; normatividad que, en cierta medida justificaría el actuar de la entidad demandada y por lo tanto desvirtúa que se trate de un comportamiento arbitrario e injustificado, sustentando con esto, aún más, la necesidad de que el estudio del caso sea realizado por el Juez competente.

Tampoco se advierte la vulneración del derecho al mínimo vital, pues tal aseveración no fue comprobada ni tan siquiera sumariamente. Lo anterior resulta ajustado a lo señalado por la Corte Constitucional en lo referente a que, los actores no quedan exonerados en las acciones de tutela, de no probar los hechos fundamentos de éstas, tal como lo indicó en sentencias T-153 de 2011 y T-620 de 2017:

*“No obstante, en virtud del principio de buena fe el actor no queda exonerado de probar los hechos, pues “en materia de tutela es deber del juez encontrar probados los hechos dentro de las orientaciones del decreto 2591 de 1991 en sus artículos 18 (restablecimiento inmediato si hay medio de prueba), 20 (presunción de veracidad si se piden informes y no son rendidos), 21 (información adicional que pida el juez), 22 ( “El juez, tan pronto*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-257 de 2012. Magistrado Ponente, Dr; Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”)*”

*“En efecto, la Corte ha sostenido que quien pretende la protección judicial de un derecho fundamental debe demostrar los supuestos fácticos en que funda su pretensión, porque quien conoce la manera como se presentaron los hechos y sus consecuencias, es quien padece el daño o la amenaza de afectación.”<sup>4</sup>*

*Del mismo modo, esta Corporación ha establecido que el amparo es procedente cuando existe el hecho cierto, indiscutible y probado de la violación o amenaza del derecho fundamental alegado por quien la ejerce. Por consiguiente, el juez no puede conceder la protección solicitada simplemente con fundamento en las afirmaciones del demandante. Por consiguiente, si los hechos alegados no se prueban de modo claro y convincente, el juez debe negar la tutela, pues ésta no tiene justificación.”<sup>5</sup>*

En conclusión, la acción de tutela invocada se torna improcedente al no haberse agotado el requisito de subsidiaridad y al no estar en presencia de una lesión a prerrogativas constitucionales.

En consecuencia, el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo de tutela presentado por SORAYA LORAINA RAMÍREZ RIVERA contra SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** No emitir orden respecto de las entidades vinculadas.

**TERCERO: NOTIFICAR** lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

**NOTIFÍQUESE,**

**CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO**  
**JUEZ**

RQ

4 Ver sentencia T-864 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia T-298 de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.