



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA  
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Aprobado por la Sala en sesión de hoy

Pereira, 06 de agosto de 2024

Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos - Acción de Cumplimiento	
Asunto:	Sentencia de primer grado
Radicación:	Nº 66001-23-33-000-2024-00296-00
Demandante:	<b>Carlos Andrés Gómez Rodas</b>
Demandado:	<b>Universidad Tecnológica de Pereira-UTP</b>

**Tema:** *Convocatoria concurso de méritos de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) para proveer dos plazas de docencia / Discusión que escapa al objeto de la acción / Improcedencia de la acción de cumplimiento para exigir el cumplimiento de una norma de carácter genérico y una obligación de carácter particular / Declara IMPROCEDENTE*

**1. EL ASUNTO POR DECIDIR**

Procede el Tribunal a proferir **sentencia de primera instancia** dentro del presente medio de control instaurado por la persona de la referencia frente a la Universidad Tecnológica de Pereira, con miras a la aplicación de lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública*”, y la Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 018035 del 21 de septiembre de 2021 “*Por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017*”.

**2. LA SÍNTESIS FÁCTICA<sup>1</sup>**

Señala la parte actora que, participó en el concurso de méritos de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), para la provisión definitiva de dos (02) plazas de docencia vacantes, que hacen parte de la planta global del personal docente de la UTP en la Facultad de Bellas Artes y Humanidades (Convocatoria N° 1 de 2024), convocado mediante Resolución Rectoral N° 49 del 21 de febrero de 2024, para el perfil 2 (Licenciatura en Filosofía/Epistemología y Filosofía de la Ciencia).

<sup>1</sup> Páginas 1 y siguientes del Archivo 001 del expediente digital Samai.

Indicó que, entre los requisitos exigidos, se encontraba ser Magíster y Doctor en Filosofía, pero tiene título de Doctor en Filosofía, pero no de Magíster, dado que, mientras cursaba la Maestría en Filosofía, en la Universidad Pontificia Bolivariana, fue promovido al Doctorado, por méritos académicos y por actividades de docencia, por lo que, entre la documentación que envió para la postulación, aportó el título de Doctor en Filosofía.

Señala que, mediante Adenda N°. 1 al Listado de admitidos y no admitidos, **publicado el 08 de mayo de 2024**, el Sr. Jairo Ordilio Torres Moreno, director administrativo de Gestión del Talento Humano de la UTP, le comunicó al actor que no estaba admitido al concurso por el incumplimiento de dos requisitos: título de maestría y prueba internacional de lengua extranjera enmarcada dentro de las pruebas definidas por el concurso.

A través de reclamación enviada el 09 de mayo de 2024, le manifestó a la UTP que, de acuerdo con el Art. 2.2.3.7., acreditación de formación de nivel superior al exigido, del Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública. *“Cuando para el desempeño de un empleo se exija titulación en una modalidad de educación de pregrado o de formación avanzada o de posgrado, se entenderá cumplido el requisito de formación académica correspondiente cuando se acredite título académico en un nivel de formación superior al exigido en el respectivo manual de funciones y de competencias laborales”*. Por razón de ley ya expuesta, solicitó a la UTP ser admitido al concurso y poder continuar en el proceso de selección.

El día 21 de mayo de 2024, mediante respuesta enviada vía correo, el Sr. Jairo Ordilio Torres Moreno, director administrativo de Gestión del Talento Humano de la UTP, ratificó en la negativa de admisión al concurso profesoral, y expresó, nuevamente, que yo no había presentado título de Magíster en Filosofía y que la prueba de lengua extranjera no se encuentra dentro de las definidas por el concurso.

Aduce que, el día 21 de mayo de 2024, **envió derecho de petición para constituir renuencia**, que fue respondido, por el Sr. Jairo Ordilio Torres Moreno, el 31 de mayo de 2024, reiterando los argumentos en antes expuestos.

Sostiene que, la Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 018035 del 21 de septiembre de 2021, por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017, presenta casi cincuenta (50) exámenes que certifican nivel de dominio lingüístico en Colombia, **entre los cuales se encuentra el TOEIC**, de la casa evaluadora Educational Testing Service (ETS). Como parte de los documentos

enviados para la postulación, **adjuntó certificado de Inglés TOEIC nivel B2**, tomando en cuenta que lo hacía de acuerdo a lo establecido en la Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 018035 del 21 de septiembre de 2021.

## LA PETICIÓN DE CUMPLIMIENTO<sup>2</sup>

La parte actora en ejercicio de la acción de cumplimiento pretende que:

### PRETENSIONES

Que, como consecuencia de la anterior declaración, sea reconocido mi título de Doctor en Filosofía como satisfacción del requisito de título de Magister en Filosofía, y que se le conceda validez al certificado de competencia en lengua extranjera inglés nivel B2 TOEIC que fue aportado, toda vez que acredita el dominio en inglés exigido para el concurso y está entre los certificados avalados por el Ministerio de Educación para la acreditación de segundo idioma, y, por consiguiente, la Universidad Tecnológica de Pereira me admita en el concurso profesoral convocado por Resolución Rectoral No. 49 del 21 de febrero de 2024, para el *perfil 2 Licenciatura en Filosofía/Epistemología y Filosofía de la Ciencia*. Además, que se suspenda el concurso docente hasta que se haya tomado decisión de fondo con respecto a esta demanda.

## 3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

### PRIMERA INSTANCIA

Actuación procesal	Folio	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Juzgado 2° Administrativo de Pereira	1_001ACTAREPARTO(.pdf) NroActua 1	12/06/2024
Auto remite por competencia	4_004AUTOREMITECOMPETENCIA(.pdf) NroActua 1	13/06/2024
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento a este Despacho Administrativo de Pereira	8_008ACTAREPARTO(.pdf) NroActua 1	09/07/2024
Se admite la demanda y decreta pruebas	10_010AutoAdmiteDemanda(.pdf) NroActua 3	11/07/2024
Notificación del auto admisorio	11_011NotificacionAutoAdmite(.pdf) NroActua 7	12/07/2024
Contestación UTP	12_012ContestDemanYAnexUTP(.pdf) NroActua 8	15/07/2024
Pasa a Despacho para fallo	25_025INGRESODESPACHO(.pdf) NroActua 20	22/07/2024

## 4. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

**4.1. Universidad Tecnológica de Pereira – UTP<sup>3</sup>**, dio contestación de la demanda, argumentando que lo pretendido por la parte accionante busca finalmente la modificación de su condición de admisión en el Concurso Docente, porque no cumple con algunos de los requisitos del perfil; por esa razón, no es la acción de

<sup>2</sup> Páginas 4 Archivo 001 del expediente digital Samai.

<sup>3</sup> Archivo N° 012 del expediente digital Samai.

cumplimiento el mecanismo idóneo para debatir sus inconformidades, contraviniendo tal mecanismo los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ello como quiera que a la fecha, las normas institucionales, que por autonomía universitaria se han expedido, acuerdo del Consejo Superior de la Universidad N° 31 del 02 de octubre de 2019 y Resolución de Vicerrectoría Académica N° 49 de 2024, gozan de presunción de legalidad y surten plenos efectos, **lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 9 por la Ley 393 de 1997 que dispone: Artículo 9º.- Improcedibilidad.**

Sostiene que, la Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo.

Afirma que, la Universidad Tecnológica de Pereira, es un Ente Autónomo Universitario, creado por la Ley N° 41 de 1958, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, según lo determina el Artículo 57 de la Ley N° 30 de 1992, con personería Jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente. El Artículo 125 de la Constitución Política colombiana, establece que los empleos en los órganos del Estado son de carrera y que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

Aclara además que **el Decreto 1083 de 2015 no le aplica al señor Carlos Andrés Gómez Rodas, debido a lo dispuesto en el ARTÍCULO TERCERO de la Resolución de Vicerrectoría Académica N° 49 de 2024.** Normas que rigen el concurso abierto de méritos. El proceso de selección por méritos que se convoca en la presente Resolución de Vicerrectoría Académica, se regirá por los estatutos de la Universidad Tecnológica de Pereira y de manera especial por lo establecido en el Acuerdo del Consejo Superior Universitario N° 31 del 02 de octubre de 2019 y las normas complementarias de los concursos docentes al interior de la Institución, así como el marco legal nacional relacionado con la denominación de los programas, en cuanto al SNIES.

En ese sentido y de conformidad con el concepto del Instituto de Lenguas Extranjeras ILEX, el examen TOEIC presentado no está enmarcado dentro del tipo de pruebas internacionales definido en el concurso para validar el requisito de inglés.

## 5. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

**5.1. Competencia:** Es competente este Tribunal para conocer de la presente acción de cumplimiento incoada contra la Universidad Tecnológica de Pereira<sup>4</sup> que es un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, académica, financiera y patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional<sup>5</sup>, cuyo objeto es la educación superior, la investigación y la extensión, en virtud de lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que procede el Tribunal a dictar sentencia en **primera instancia**, al no encontrar causal alguna que invalide la actuación que hasta ahora se ha surtido.

**5.2. Problema jurídico:** De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver **se circunscribe en determinar si, es procedente o no, por la vía de la acción de cumplimiento**, ordenar a la Universidad Tecnológica de Pereira -UTP dar aplicación al Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública*”, y la Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021 “*Por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017*”.

**5.3. La acción de cumplimiento - requisitos para su procedencia.** La Constitución de 1991, consagró en su artículo 87, un instrumento procesal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.

Dicha norma constitucional, ha sido desarrollada por el legislador a través de la Ley 393 de 1997. De la interpretación integral de los artículos 1, 8, 9, 10, 20 y 21 de la mencionada normativa y de la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, se infiere que son requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento<sup>6</sup>:

***a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).***

***b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º).***

<sup>4</sup> <https://universidad.utp.edu.co/funcion-de-la-universidad/>

<sup>5</sup> <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-printer-93265.html>

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA, Sentencia del 16 de junio de 2011. Radicación número: 88001-23-31-000-2010-00019-01(ACU).

**c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).**

**d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º).**

Frente a estos requisitos, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:

*“Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada.”<sup>7</sup>*

En torno al objeto de la acción de cumplimiento, ha expresado el Consejo de Estado que:

*“La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes **o en actos administrativos**, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe. Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción **tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto incumplido**; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos”<sup>8</sup>*

Decantadas las particularidades generales de la acción de cumplimiento, considera necesario este Tribunal hacer referencia al contenido, alcance y objeto de este mecanismo constitucional.

**5.4. Contenido, alcance y objeto de la acción de cumplimiento.** El artículo 8 de la antedicha Ley 393 de 1997, reguló lo atinente a la procedibilidad de la acción de cumplimiento, bajo los siguientes términos:

**“ARTICULO 8º PROCEDIBILIDAD.** La Acción de Cumplimiento procederá contra **toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir**

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: ACU-337.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA. Radicación número: 27001-23-33-000-2014-00002-01(ACU). C. P. SUSANA BUITRAGO.

***inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos.*** También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.”  
(Negrillas para destacar)

Como se observa de la simple lectura, la norma en cita estableció una doble modalidad en cuanto a la conducta que generaría incumplimiento respecto de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, estas son: un actuar positivo que materialice la renuencia<sup>9</sup>, o un actuar negativo (omisión) que conlleve al mismo resultado.

Ahora bien, sobre el contenido y alcance del mecanismo judicial desplegado en el caso de marras, la H. Corte Constitucional en sentencia **C-1194 de 2001**, indicó:

*“La acción de cumplimiento quedó finalmente consagrada en el texto del artículo 87 de la Carta Política de 1991 que posteriormente fue desarrollado a través de la Ley 393 de 1997. Esta materia, en los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:*

*“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.*

*“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.*

*“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un*

---

<sup>9</sup> Al respecto, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, sentencia del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015). Exp. 250002341000201500041-01 “La renuencia es la rebeldía 15 de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza el deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender, contenido en una norma (Ley en sentido material) o en un acto administrativo. Es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento pues así lo exige el artículo 8º de la Ley 393 de 1997. Consiste en que antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el actor solicite a la autoridad o al particular que cumpla funciones públicas que acaten el deber imperativo previsto en la norma o en el acto administrativo. Debe señalarle la norma o el acto administrativo de manera precisa y clara. Tal exigencia, como lo prevé el numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, se debe acreditar con la demanda de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud, por expresa disposición del artículo 12”

*orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*<sup>10</sup>.

*La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución hace titular a toda persona de "potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado"*<sup>11</sup> *mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos. En este orden de ideas, es necesario establecer cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración."*

Así las cosas, de los contenidos normativos y jurisprudenciales precedentes se desprende que la acción de cumplimiento tiene como principal objeto, el hacerle frente a la inobservancia en que incurren las autoridades en el ejercicio de sus competencias específicas.

En efecto, la reseñada acción constitucional, se erige dentro del ordenamiento jurídico, con el fin de materializar el cumplimiento de las funciones del Estado ante la inacción o acción inadecuada de los agentes del mismo, debiendo el operador jurídico al que se le ponga en conocimiento una situación particular en la cual se alegue el incumplimiento de algún deber señalado por la ley o contenido en un acto administrativo, establecer en primera medida si tal actuar positivo o negativo existe, porque de no ser así, la acción constitucional de cumplimiento se torna abiertamente improcedente a la luz de la norma específicamente estudiada.

**6. El caso concreto:** Pasa el Tribunal a analizar las pruebas allegadas al expediente, de las cuales se advierte, entre otras cosas, lo siguiente:

**6.1. Constitución en renuencia,** la parte accionante presentó solicitud de cumplimiento de deber legal ante **la Universidad Tecnológica de Pereira-UTP, enviado el 21 de mayo de 2024.** La cual fue radicada en los siguientes términos:

Con respecto a lo primero, la ausencia de título de Maestría en Filosofía, esta se debe a que, durante mis estudios de Maestría en la Universidad Pontificia Bolivariana, fui promovido de la Maestría al Doctorado en Filosofía (ver anexo). Por otro lado, el artículo 2.2.3.7 *Acreditación de formación de nivel superior al exigido* del Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, establece que:

<sup>10</sup> Cfr. la ya citada C-157 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

<sup>11</sup> *Ibid.* C-157 de 1998.

*“Cuando para el desempeño de un empleo se exija titulación en una modalidad de educación de pregrado o de formación avanzada o de posgrado, se entenderá cumplido el requisito de formación académica correspondiente cuando se acredite título académico en un nivel de formación superior al exigido en el respectivo manual de funciones y de competencias laborales”.*

De lo anterior, se deduce, sin lugar a duda, que, de acuerdo con el artículo citado, mi título de Doctor en Filosofía es plenamente válido para cumplir el requisito de Magister en Filosofía exigido en el perfil 2, al cual me postulé.

Con respecto a lo segundo, que la prueba internacional de lengua extranjera por mí presentada no está enmarcada dentro de las pruebas definidas por el concurso, hay que tomar en cuenta lo establecido por Resolución Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021. *Exámenes estandarizados para certificar dominio lingüístico*. En el Art. 1 de dicha resolución, se deja muy claro que el examen *TOEIC*, de la comisión evaluadora *ETS*, permite certificar el nivel de dominio lingüístico del idioma inglés, y es ese, precisamente, el que yo presenté a ustedes.

Por las anteriores razones, amablemente, les solicito ser admitido al concurso docente y que se me permita poder continuar en el proceso de selección, tomando en cuenta, además, que son estos los únicos requisitos por los que se me descalifica, ya que todos los demás los cumplo de acuerdo a lo exigido por el perfil.

Si bien ya les presenté una vez esta reclamación, le pido que, en caso de no admitirme al concurso docente, se constituyan en renuencia y me lo comuniquen en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles.

(...)”

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este<sup>12</sup> y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado ha señalado que “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]*”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre el particular el Consejo de Estado ha dicho: “[...] La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia. [...]”

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación n.º 2011-01063 (ACU), M.P. Mauricio Torres Cuervo.

Igualmente, el Consejo de Estado<sup>14</sup> ha señalado que:

*“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.*

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>15</sup>[...]”.*

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

*“[...] Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”.*

Por otra parte, para dar por satisfecho este presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el obediencia de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación n.º 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), M.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>15</sup> [En la providencia se citó “Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla“].

en renuencia [...]”. Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano<sup>16</sup>.

Como quedó demostrado, en el caso concreto, la parte accionante acompañó con la demanda copia del escrito calendado 21 de mayo de 2024, en el que solicitó a las demandadas el obediencia del Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública”; y de la Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021. “Por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017.”

**La entidad accionada dio respuesta, a través de escrito calendado 31 de mayo de 2024, bajo los siguientes términos:**

Amablemente doy respuesta de manera directa a su solicitud de información general, dentro del término concedido en la ley, de la siguiente manera: La Universidad Tecnológica de Pereira, ha sido diligente en la aplicación de las normas que rigen el Concurso Docente de la vigencia 2024, esto al decir de la Resolución de la Vicerrectoría Académica No.49 del 21 de febrero de 2024 “Por medio de la cual se convoca a concurso abierto de méritos para la provisión definitiva de dos (02) plazas de docencia vacantes, que hacen parte de la planta global del personal docente de la Universidad Tecnológica de Pereira en la Facultad de Bellas Artes y Humanidades mediante Convocatoria No. 1 de 2024” y en tal sentido, se reafirma, su condición de no admitido dado el no cumplimiento de los requisitos mínimos y para tal efecto, hacemos referencia al oficio No. 01-132-265 del 21 de mayo del 2024, el cual resolvió de fondo su reclamación.

Por tanto, lo anterior, resulta suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, conforme el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 y respecto del artículo 6.º de Ley 1960 de 2019 frente al cual se admitió la demanda.

Descendiendo al estudio de la acción de la referencia, se encuentra que, *judice* se imputa a la entidad accionada, **la falta o la omisión en la aplicación** de las siguientes disposiciones:

⇒ **Decreto 1083 de 2015:**

**ARTÍCULO 2.2.2.5.3 Acreditación de formación de nivel superior.**  
*Cuando para el desempeño de un empleo se exija titulación en una*

---

<sup>16</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.

modalidad de educación superior en pregrado o de formación avanzada o de posgrado, se entenderá cumplido el requisito de formación académica correspondiente cuando se acredite título académico en un nivel de formación superior al exigido en el respectivo manual de funciones y de competencias laborales.

⇒ **Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021.**

Formato	Tipo	Casa Evaluadora	Examen	Sin Escala	ALTE Nivel											
					ALTE Nivel 1		ALTE Nivel 2		ALTE Nivel 3		ALTE Nivel 4		ALTE Nivel 5			
					A1	A2	B1	B2	C1	C2						
Dominio (Proficiency)	EGP	Prof	Berlitz	Berlitz Online Proficiency Test		80-223	20-39	40-59	60-74	75-89	90-100					
	EGP	Prof	CaMLA	MET -Michigan English Test			<39	40-52	53-63	64<						
	EGP	Prof	CaMLA	MTELP -Michigan Test of English Language Proficiency		0-35	36-42	43-55	56-64	65<						
	EGP	Prof	ETS	TOEFL ITP			337	480	543	627						
	EGP	Prof	ETS	TOEIC			246-380	381-540	541-700	701-910	910+					
	EGP	Prof	British Council	APTIS General		0-10	11-20	21-30	31-40	41-50						
	EGP	Prof	British Council	APTIS for Teachers		0-10	11-20	21-30	31-40	41-50						
	EAP	Prof	International Test of English Proficiency	iTEP Academic		1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5	5.5	6
	EAP	Prof	International Test of English Proficiency	iTEP Academic Plus		1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5	5.5	6
	EAP	Prof	International Test of English Proficiency	iTEP Business		1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5	5.5	6
	EAP	Prof	International Test of English Proficiency	iTEP Business Plus		1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5	5.5	6
	ESP	Prof	English for Aviation Language Testing System	EALTS		Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	Level 5	Level 6					

## 6.2. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

Fijado el marco de pronunciamiento, se procederá a realizar el análisis del cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción constitucional, es decir:

**a)** Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º); **b)** Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º); **c)** Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º); **d)** Que el afectado no ***tenga o haya podido*** ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º).

**6.2.1. En relación con el primer requisito**, resalta la Sala que en el artículo 87 de la Constitución y en las disposiciones especiales de la Ley 393 de 1997 quedó claramente definido el objeto del medio de control de cumplimiento, como es la eficacia material de las **normas con fuerza material de ley** y de los **actos administrativos (artículo 1º)**; es decir, que procede este mecanismo de control no sólo para el cumplimiento de leyes, también para las contenidas en decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política<sup>17</sup>, y contra los actos administrativos de contenido general o particular, porque se entiende que los mismos entrañan la voluntad administrativa de producir efectos jurídicos<sup>18</sup>.

Lo anterior permite colegir que, en el presente caso, se cumple con el primer requisito en lo que respecta al cumplimiento de las normas **i) Decreto 1083 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.”**<sup>19</sup> **y ii) Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021**<sup>20</sup>. *“Por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se deroga la Resolución 12730 de 2017, que le es aplicable, vinculante y se encuentra vigente*<sup>21</sup>.

**6.2.2. Ahora bien, en cuanto al segundo requisito** señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado citada, es necesario establecer que se trata de una obligación en cabeza de la autoridad que sea incontrovertible; luego entonces, no debe existir duda sobre su alcance y aplicación, por lo que NO es dable adelantar un medio de control de cumplimiento para la declaración de derechos que se encuentren en debate; es decir, es procedente cuando se exige el acatamiento de mandatos imperativos contenidos en normas con rango de Ley y en actos administrativos, por lo que, el juez no se encuentra facultado para interpretar la norma o fijar su alcance, lo cual resulta concordante con el carácter residual del medio de control, lo expresado guarda relación con lo estipulado por la Corte Constitucional, la cual resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los Ley 393 de 1997, manifestó<sup>22</sup>:

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546,

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486 -01

<sup>19</sup>

[https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703621/Decreto\\_1083\\_de\\_2015.pdf/boa30401-2cbc-3bc3-e48d-bdcbb1dbc3f3?t=1627419947440](https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703621/Decreto_1083_de_2015.pdf/boa30401-2cbc-3bc3-e48d-bdcbb1dbc3f3?t=1627419947440)

<sup>20</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-406979\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-406979_pdf.pdf)

<sup>21</sup> Derogó las Circulares N° 001, 0006, 0012, 0019 de 2020.

<sup>22</sup> Sentencia C-1194/01, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8, parcial, y el artículo 9, parcial, de la Ley 393 de 1997.

*“De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan. **Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados.***

*Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.”*

En el caso bajo estudio, en síntesis, la parte accionante pretende que se ordene a la Universidad dar cumplimiento a normas de carácter infra legal, que de acuerdo con lo analizado anteriormente **se circunscribe al contenido del Decreto 1083 de 2015**; en esencia, se aduce que se omite el cumplimiento del artículo 2.2.2.3.7 Acreditación de formación de nivel superior al exigido, toda vez que al momento de allegar la documentación aportó su título de Doctorado en Filosofía. Y como segundo cargo de incumplimiento arguye que, con respecto a la prueba de lengua extranjera, se debe dar aplicación de la **Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 018035 del 21 de septiembre de 2021**, en el que se encuentra el TOEIC, de la casa evaluadora Educational Testing Service (ETS), debidamente aportado por el actor. En consecuencia, como participó en la convocatoria para acceder al cargo al que se postuló, solicitó su admisión.

Ahora, en lo que respecta a la existencia de una obligación jurídica omitida a cargo de la autoridad demandada, **es claro que la presenta acción se concreta en la supuesta desatención de un deber**, razón por la cual, no es de recibo la exigibilidad de normas que no establecen un mandato imperativo exigible en la actualidad, que carecen de obligatoriedad en el sentido que requiere el marco jurídico de la acción de cumplimiento, para que una vez verificados los supuestos de hecho del caso, su cumplimiento pueda ser exigido. A saber, es indispensable que reúna las siguientes características:

- I) Que se encuentre produciendo efectos.
- II) Que contenga un deber jurídico **a cargo de la autoridad demandada.**
- III) Que sea aplicable a los hechos de la demanda.

Así, se estima que la acción de cumplimiento parte de la existencia de una obligación, un derecho o un mandato imperativo que surge de manera directa de la norma que se reclama sea cumplida, que no requiere ser interpretada o contrastada con el resto del ordenamiento jurídico, por lo que, en el evento en que la norma cuyo cumplimiento se reclama está vigente pero su destinatario no es el demandado o la ejecución de esa norma no corresponde aquél, **o para su cumplimiento se requiere finar una interpretación o alcance**, las pretensiones de la demanda, no prosperan.

Siguiendo el hilo argumental, para dar solución a la Litis, la Sala entra a analizar si en el caso en concreto existen obligaciones claras o deberes jurídicos cuyo cumplimiento corresponde a la autoridad demandada, tal como fue planteado en la demanda o si, por el contrario, la interpretación solicitada es propia de otros medios de control judicial.

Se ha establecido que el concurso público es un instrumento dirigido a garantizar la selección objetiva del funcionario que ha de ejercer la función pública, fundado en la evaluación y determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para asumir las funciones propias del cargo a desempeñar, de manera que se impida la subjetividad o arbitrariedad del nominador que, en lugar del mérito, en algunos casos favorece criterios disímiles como la reciprocidad política, el origen regional, el sexo, entre otros, que resultan abiertamente discriminatorios y contrarios a los principios y valores constitucionales. Cabe destacar, que la implementación y el desarrollo de los concursos públicos, es una labor encomendada en principio, pero no exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano que por disposición expresa del artículo 130 de la Constitución Política, es el “*responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial*”, como resulta ser el escenario de los concurso de las universidades, que precisamente por su carácter autónomo, resultan tener un carácter especial.

Respecto a la conformación de la lista de elegibles, la jurisprudencia Constitucional ha sido reiterada al indicar que la convocatoria dentro de un concurso de méritos es ley para las partes y por tanto no es susceptible de modificación alguna so pena de violación de los principios de la buena fe y de la confianza legítima, ya que materializa lo dispuesto en el artículo 125 de la Carta Política, permitiéndole a la administración proveer los cargos de carrera que se encuentran vacantes o se hallen ocupados en provisionalidad, y que el ingreso a los empleos y el ascenso en los mismos se logre previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley

para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. Así lo expresó, de antaño la Corte Constitucional en sentencia **SU-913/09**:

*“Para la Corte Constitucional resulta imperativo recordar la intangibilidad de las reglas que rigen las convocatorias de los concursos públicos para acceder a cargos de carrera en tanto no vulneren la ley, la Constitución y los derechos fundamentales en aras de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, así como la inmodificabilidad de las listas de elegibles una vez estas se encuentran en firme como garantía de los principios de buena fe y confianza legítima que deben acompañar estos procesos.*

*“11.1 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.*

*“11.1.1 La Constitución Política optó por el sistema de carrera para la provisión de los cargos del Estado -artículo 125 de la CP-, y por el método de concurso para su materialización. El concurso notarial fue expresamente previsto por el artículo 131 Superior para la selección de notarios en propiedad, como una manera de asegurar que el mérito fuese el criterio preponderante para el ejercicio de esa específica función pública. Por ese motivo, la doctrina de la Corte Constitucional ha perseguido que la selección se efectúe de acuerdo con un puntaje objetivo que valore el conocimiento, la aptitud y la experiencia del aspirante...*

*“...11.1.2 En relación con la etapa de convocatoria, la sentencia T- 256 de 1995 concluyó que “ Al señalarse por la administración las bases del concurso, estas se convierten en reglas particulares obligatorias tanto para los participantes como para aquélla; es decir, que a través de dichas reglas la administración se autovincula y autocontrola, en el sentido de que 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, de modo que no puede actuar en forma discrecional al realizar dicha selección. Por consiguiente, cuando la administración se aparta o desconoce las reglas del concurso o rompe la imparcialidad con la cual debe actuar, o manipula los resultados del concurso, falta a la buena fe (art. 83 C.P.), incurre en violación de los principios que rigen la actividad administrativa (igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad), y por contera, puede violar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de quienes participaron en el concurso y resultan lesionados en sus intereses por el proceder irregular de aquélla”.*

*“11.1.3 La Corte mediante la sentencia SU-133 de 1998, sostuvo que se quebranta el derecho al debido proceso -que, según el artículo 29 de la Constitución obliga en todas las actuaciones administrativas- y se infiere un perjuicio cuando el nominador cambia las reglas de juego aplicables al concurso y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Así mismo, se lesiona el derecho al trabajo cuando una persona es privada del acceso a un empleo o función pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía con ciertas condiciones -ganar el concurso-, sería escogida para el efecto. En idéntica línea se conculca el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, cuando se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige sin merecerlo, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado...*

*“...Lo contrario equivaldría a vulnerar el principio de la buena fe -Artículo 83 de la Carta- al defraudar la confianza de quien se sometió a las reglas establecidas para acceder a un cargo de carrera administrativa después de haber superado todas las pruebas necesarias para determinar que él había ocupado el primer lugar y, por contera, los derechos adquiridos en los términos del artículo 58 Superior.*

Entonces, a manera de síntesis, la Sala concluye que la resolución de convocatoria se convierte en la norma del concurso de méritos y, como tal, tanto la entidad organizadora como los participantes deben ceñirse a la misma. En caso de que la entidad organizadora incumpla las etapas y procedimientos consignados en la convocatoria, incurre en una violación del derecho fundamental al debido proceso que les asiste a los administrados partícipes, 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.

Es posible observar que la pretensión del accionante exige una interpretación de la norma para fijar sus alcances; es decir, que se de aplicación a normas que certifican los títulos y requisitos de la plaza docente diversos a las señaladas en la convocatoria, análisis que excede las facultades del juez constitucional en medio de control de cumplimiento, tal como se señaló anteriormente, pues para poder conceder la pretensión aducida, se debe interpretar la petición de acuerdo a lo estipulado en el marco normativo citado por el accionante, en concordancia con las normas expedidas por un ente autónomo universitario para regular su concurso abierto de méritos; es decir, la Resolución N° 49 de Vicerrectoría Académica de la Convocatoria y el acuerdo del Consejo Superior Universitario N° 31 de 2019, normas que de conformidad con el escrito de la demanda no fueron citadas como fundamento jurídico del medio de control, pero que la entidad accionada opone como las que deben prevalecer al momento de decidir, con lo que se evidencia que dicho análisis desemboca en una extralimitación en las facultades del juez de conocimiento del medio de control de cumplimiento.

Siguiendo con el hilo argumental, esta Colegiatura deduce que, la pretensión de la demanda resulta improcedente en la medida en que se configura una inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable; ya que, frente a las normas infra legales sobre las cuales se estructura el supuesto incumplimiento, se oponen las expedidas por la entidad accionada, también infra legales para regular el concurso; lo que significa que dicho análisis de prevalencia, desemboca en el debido proceso administrativo y en el estudio del mérito como principio y valor constitucional, lo que evidentemente desborda el marco de la acción de cumplimiento y se ubica en un contexto de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, sin el objetivo de debatir el alcance de la norma citada como incumplida por el accionante, advierte el Tribunal que, la tesis sostenida en cuanto a la norma aplicable, surge de una interpretación del actor; ya que, de acuerdo con el artículo 3°

de la Resolución N° 49 del 21 de febrero de 2024, el proceso de selección se registrará por los estatutos de la Universidad Tecnológica de Pereira y de manera especial por lo establecido en el Acuerdo del Consejo Superior Universitario N° 31 del 02 de octubre de 2019 y las normas complementarias de los concursos docentes al interior de la Institución, así como el marco legal nacional relacionado con la denominación de los programas, en cuanto al SNIES. Veamos:

**ARTÍCULO TERCERO: Normas que rigen el concurso abierto de méritos.** El proceso de selección por méritos que se convoca en la presente Resolución de Vicerrectoría

Académica, se registrará por los estatutos de la Universidad Tecnológica de Pereira y de manera especial por lo establecido en el Acuerdo del Consejo Superior Universitario No.31 del 02 de octubre de 2019 y las normas complementarias de los concursos docentes al interior de la Institución, así como el marco legal nacional relacionado con la denominación de los programas, en cuanto al SNIES.

(...)

Como perfil de los cargos docente, específicamente en el perfil 2 se indicó:

**Perfil 2:**

- **Facultad:** Bellas Artes y Humanidades.
- **Programa o Departamento:** Licenciatura en Filosofía.
- **Dedicación:** Tiempo Completo.
- **Área de Desempeño:** Epistemología y Filosofía de la Ciencia.
- **Requisitos académicos mínimos:**
  - **Título de pregrado:** Licenciado o profesional en Filosofía o Filosofía y Letras.
  - **Título de posgrado:** Maestría en Filosofía o afines y Doctorado en Filosofía.
  - **Experiencia:**
    - **Profesional:** No aplica.
    - **Docente:** Mínimo 2 años de experiencia como docente universitario de tiempo completo o su equivalente en horas.
    - **Investigativa:**
      - Acreditar participación en un grupo de investigación categorizado por MinCiencias (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) en los últimos dos años.
      - Tener mínimo 2 publicaciones derivadas de investigación, sea en revistas indexadas, capítulos de libro o libro publicado, relacionadas al área de desempeño en los últimos 5 años.
  - **Dominio de segunda lengua:** Acreditar la competencia B2 en un idioma extranjero. Los aspirantes cuya lengua materna no sea el idioma español, deberán presentar una certificación del conocimiento de este idioma, la cual será avalada por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira mediante una prueba realizada por el ILEX.

**Tema disertación:** Retos actuales de la filosofía de la ciencia.

**PARÁGRAFO:** El tema de disertación incluido dentro del perfil no es un requisito habilitante dentro del concurso docente, debido a que es informativo para cumplir en la etapa en la cual es requerido.

(...)"

Respecto de los documentos soporte para el cargo, el artículo 12° dispone:

“(...)

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Documentos soporte.** Los documentos soporte se deben entregar en el orden que se indica a continuación:

1. Formato Único de Hoja de vida de la Función Pública diligenciado y firmado.
2. Cédula de ciudadanía ampliada al 150% por ambas caras.
3. Título(s) académico(s) de pregrado y posgrado de acuerdo con lo establecido en el perfil o acta(s) de grado y copia de la tarjeta profesional, en los casos reglamentados por la ley.
4. Certificaciones que acrediten la experiencia profesional, docente e investigativa, expedidas por la autoridad o entidad competente, ordenadas cronológicamente de la más reciente a la más antigua, emitidas y signadas por el encargado en la entidad correspondiente.
5. Documentos que soporten la productividad académica realizada por el aspirante.
6. Certificación de participación dentro de grupos de investigación vinculados al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, categorizados por esta Entidad, a la fecha de cierre de la inscripción. Si la experiencia investigativa, es en el exterior, se debe acreditar por la autoridad competente del país de origen.
7. Presentar los respectivos certificados de una prueba internacional para el idioma inglés, los cuales serán homologados por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira. Dichas pruebas homologadas serán las siguientes: Cambridge Exam, IELTS, TOEFL Ibt, APTIS, MET Michigan English Test o la suficiencia mediante una prueba clasificatoria estandarizada realizada por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de ILEX, el certificado debe contar con una vigencia de máximo dos (2) años al momento de la inscripción.
8. En el caso que se presenten aspirantes con un idioma diferente al inglés, corresponderá al Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira, la homologación y la validación de la vigencia de la respectiva certificación presentada, el certificado debe contar con una vigencia de máximo dos (2) años al momento de la inscripción.
9. Los aspirantes cuya lengua materna no sea el idioma español, deberán presentar una certificación del conocimiento de este idioma, la cual será avalada por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira mediante una prueba realizada por el ILEX.

**PARÁGRAFO I:** Las inscripciones y los soportes recibidos por fuera de la fecha de cierre de inscripción, serán devueltos a la persona, según los datos de contacto que consten en la información suministrada.

**PARÁGRAFO II:** La no presentación por parte del aspirante de la documentación soporte relacionada en el presente artículo, dentro de los plazos fijados, excluye al participante del concurso, sin que por ello pueda alegar derecho alguno.

Por su parte, el Acuerdo del Consejo Superior Universitario N° 31 del 02 de octubre de 2019, en sus artículos 5° y 7°, establecen lo referente al título profesional y el segundo idioma así:

**ARTÍCULO QUINTO. Títulos académicos.** Se deberán especificar los títulos académicos de pregrado aplicables de acuerdo al área del conocimiento que presenten los Consejos de Facultad. Para el caso de los títulos de posgrado deben ser relacionados con el área de desempeño correspondiente; en ningún caso se podrán exigir títulos específicos.

Los títulos de pregrado o posgrado deberán ser expedidos por una Universidad Colombiana y/o Institución de Educación Superior legalmente reconocida o por Universidad Extranjera debidamente convalidados por el Estado colombiano.

Para el caso de convocatorias para cargos docentes en áreas relacionadas con las especializaciones médico-quirúrgicas del programa de medicina, el candidato debe ser médico y poseer título de especialidad médica o quirúrgica, en atención a que estas tienen un tratamiento equivalente a la Maestría, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1665 de 2002, o la norma que lo modifique o sustituya.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. Segundo idioma.** Los Consejos de Facultad con la recomendación del Comité Curricular, determinarán el segundo idioma que deberán acreditar los aspirantes y en el nivel de competencia determinado mediante Acuerdo por el Consejo Superior.

Para su evaluación, los aspirantes deberán presentar los respectivos certificados de una prueba internacional, los cuales serán avalados por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira.

**Parágrafo.** Los aspirantes cuya lengua materna no sea el idioma español, deben presentar una certificación del conocimiento de este idioma, la cual será avalada por el Instituto de Lenguas Extranjeras de la Universidad Tecnológica de Pereira.

(...)

Ahora bien, insiste esta Sala de Decisión respecto que definir si el Decreto 1083 de 2015, y la Resolución del Ministerio de Educación Nacional N° 018035 del 21 de septiembre de 2021, aplican o no de forma prevalente a una situación como la planteada por la demandante o si aquello desemboca en que debe cambiar su calidad de inadmitido ha admitido, resulta improcedente bajo los contornos normativos y jurisprudenciales que definen la acción de cumplimiento, por cuanto implican toda una controversia legal, un debate que no es definible vía este medio de control, toda vez que, los procesos de selección en principio deben respetar la Constitución y la Ley, pero puntualmente se rigen bajo las disposiciones y lineamientos previstos en su respectivo acuerdo regulatorio, actos administrativos vigentes cuya presunción de legalidad no puede desconocer el juez de cumplimiento, sino del juez contencioso administrativo, en este caso.

**Con respecto al tercer requisito;** esto es, la constitución en renuencia observa el Tribunal que, en el presente caso la parte demandante radicó un derecho de Petición a la accionada de fecha 21 de mayo de 2024, en el cual, se solicita la aplicación del Decreto 1083 de 2015 y la Resolución del Ministerio de Educación Nacional No. 018035 del 21 de septiembre de 2021, por lo que se entiende cumplido el requisito de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la cual ha sostenido<sup>23</sup>:

### **“3.2. De la renuencia**

*37. El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.*

*38. Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia al ADRES y a la Unión Temporal Auditores de Salud, antes de instaurar la demanda.*

---

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA, Consejero ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 08001-23-33-000-2019-00660-01(ACU)

39. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que “el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”<sup>24</sup>.

40. Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: de un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia.

41. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: **La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo**; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

42. Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

43. Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>25</sup>.”

**Por último, frente al cuarto requisito**, referido a la subsidiariedad, en el entendido que el afectado **no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial** para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Entiende esta colegiatura que lo anterior, desemboca en una regla general en la acción de cumplimiento, aquella no permite sustituir o desplazar a los jueces funcionalmente competentes, ni los medios comunes de defensa judicial.

La Sala advierte que no comparte el razonamiento expuesto por el accionante, toda vez que, como se señaló anteriormente, en el presente caso, para que la pretensión de la demanda tenga vocación de prosperidad y arribar a la conclusión/solución en la que se funda la pretensión, es necesario realizar un estudio y pronunciamiento que excede la facultades del juez constitucional en sede de medio de control de cumplimiento, ya que se requería fijar la regulación aplicable, su alcance y acudir por remisión a otras disposiciones por fuera de la norma sobre la cual se solicita su

<sup>24</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>25</sup>Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, providencia de 24 de junio de 2004, Exp. 2003-0724, C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

aplicación como las expedidas por el ente autónomo universitario para reglar el concurso y además, hacer uso de la jurisprudencia para establecer el sentido del conjunto normativo que regula la situación del accionante; es decir, el examen que se realiza a través de los medios de control judicial ordinarios.

Si bien es cierto, en el presente caso no se solicita la nulidad de la lista de admitidos y no admitidos, la pretensión, tal como está planteada conduce necesariamente a realizar un análisis interpretativo propio de los medios de control ordinarios, por lo que se colige que la acción de cumplimiento no es procedente, toda vez que la misma tiene un carácter residual; es decir, no se puede utilizar de manera paralela, ni su finalidad es la de suplantar los medios comunes de defensa judicial.

Ahora bien, no se desconoce que, eventualmente puede tener el carácter de principal y directo; esto es, ante la inexistencia de un mecanismo ordinario o que este no sea idóneo; sin embargo, no se evidencia esos presupuestos en el presente caso, ya que, contrario de lo señalado por la parte actora, la Sala concluye que, el actor podía adelantar un proceso de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho contra la respuesta dada por la Universidad Tecnológica de Pereira, ya sea la del día 21 de mayo de 2024 o la del el 31 de mayo de 2024 (lo que también requiere de un análisis propio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho); con lo cual, queda establecido que el hoy accionante si cuenta con un medio judicial ordinario, principal y eficaz para lograr la materialización de su pretensión, a través del cual se pueden solicitar medias cautelares.

Con base en lo anterior, este juez colegiado concluye que el accionante cuenta con otros medios judiciales para lograr lo que subyace en su pretensión, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De conformidad con lo expuesto; este Tribunal encuentra que no se cumple con el cuarto requisito de procedencia del medio de control de cumplimiento, sin que se evidencie que la parte actora alegue la configuración de un perjuicio irremediable, o que el mismo se presente o se infiera en el caso bajo estudio de conformidad con las pautas y con las características que ha puesto de presente la Corte Constitucional<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En cuanto a la cualificación de los hechos que configuran la inminencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha contemplado que ese perjuicio (i) debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones imposterables. El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Corte Constitucional, Sentencia T-953 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En ese entendido, el medio de control de cumplimiento sometido a consideración de este Tribunal se torna improcedente, como quiera que la decisión objeto de la pretensión por su propia naturaleza y de conformidad con las normas que regulan la materia, escapan al objeto de la acción de cumplimiento, ya que exige una interpretación del postulado normativo a partir de otras disposiciones legales, de la regulación emitida por la UTP para regular el concurso y jurisprudencial que resultan aplicables al caso concreto, por lo que el mandato del cual se solicita su cumplimiento; por sí sólo, no es imperativo e inobjetable. Así mismo, se evidencia que el accionante cuenta con otros medios judiciales para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico.

En consecuencia, se declarará la improcedencia del presente medio de control de cumplimiento conformidad con lo establecido en los artículos 5º, 6º y 9º de la Ley 393 de 1997.

**Conclusión:** Para el caso concreto, se materializa la improcedencia de la acción de cumplimiento, en razón a que la controversia tal como fue planteada por el señor Carlos Andrés Gómez Rojas desborda la finalidad de dicho medio de control, ya que resulta ineludible un debate sobre las disposiciones a aplicar y su prevalencia, pues frente a las que se identifican como supuestamente incumplidas por parte del accionante, la UTP como accionada opone las propias y afirma, que se cumplió con las normas internas expedidas en virtud de la autonomía universitaria para regular el concurso de méritos, precisamente en dicho contexto, se afecta a terceros que deben ser vinculados al debate judicial ordinario, lo que permite concluir que no existe un deber claro, imperativo e inobjetable, pero además, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia<sup>27</sup> ha señalado “*la existencia de otro mecanismo judicial*”, como causal de improcedencia de la misma en aquellos casos en los que NO se acredite un perjuicio irremediable, que no se alega ni se vislumbra en el caso concreto *y en el sub judice* resulta eficaz el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con su regulación sobre medidas cautelares, lo que materializa la subsidiariedad.

## 7. COSTAS

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 393 de 1997, habrá lugar a condena en costas si a ello hubiere lugar. En tal sentido este Tribunal mantendrá su postura en cuanto a no condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable

---

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-0002012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). M.P. Mauricio Torres.

por remisión a las normas procedimentales civiles, contenida en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que a su vez fue remitido por disposición expresa del artículo 30 de la Ley 393 de 1997, por cuanto no se encuentran acreditadas las mismas, acorde con la posición que ha asumido el Consejo de Estado que, luego de señalar el criterio objetivo- valorativo para la imposición de costas (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de abril de 2016, radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14 Actor: José Francisco Guerrero Bardi), en la que se indicó que: “...en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365”, ha proferido sin número de sentencias sin condena en costas, al considerar que no se encuentra demostrada su causación.

En efecto, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), dispone en el artículo 365,8 que: «Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación»; una vez revisado el expediente, se advierte que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas en esta instancia, como tampoco se evidencia conducta que amerite la condena por ese concepto, razonamientos estos que son trasunto de los que las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado han señalado en punto a costas, como quedó referido, en las cuales la regla general ha sido la negativa a la condena por tal concepto. En consecuencia, al no existir fundamento para su imposición, la Sala concluye que no es procedente la condena en costas en esta instancia.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** de la demanda instaurada por el señor **Carlos Andrés Gómez Rodas** en contra de la Universidad Tecnológica de Pereira-UTP, de conformidad las razones y parámetros expuestos en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO:** Notificar a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**CUARTO:** Expídanse copias de la presente decisión a costa de los interesados.

*El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha.*

***NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE***

**ANDRÉS MEDINA PINEDA  
MAGISTRADO**

**LEONARDO RODRIGUEZ ARANGO  
MAGISTRADO**

**DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA  
MAGISTRADA**

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