



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

Señor(a)  
**JUEZ(A) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**  
Reparto  
E. S. D.

**ACCIONANTE: HUGO ALBERTO VALENCIA VIVAS y otros.**  
**ACCIONADAS: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL –CNSC- Y**  
**AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO.**  
**ACCIÓN DE TUTELA**

**HUGO ALBERTO MARÍN HERNÁNDEZ**, ciudadano colombiano, abogado en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en condición de apoderado judicial del señor **HUGO ALBERTO VALENCIA VIVAS** y los demás servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera administrativa en la **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO** que me han conferido poder para actuar en su nombre y representación<sup>1</sup>, muy

<sup>1</sup> Quienes se relacionan a continuación:

1	ADRIANA MARCELA ESPITIA GOMEZ
2	ADRIANA MARIA GARCIA BRAVO
3	AMADOR LEON YUNDA
4	AMANDA CARLOTA CASTILLO TENORIO
5	ANA CRISTINA RINCON DIAZ
6	ANA MILENA MONCAYO TOBAR
7	ANGELA ADRIANA GARZON LOPEZ
8	ANTONIO JOSE SALAZAR LOPEZ
9	ARMANDO CALDERON LÓPEZ
10	ASTRID ELIANA JIMENEZ RAMIREZ
11	BERNABE VERGARA BEJARANO
12	BEYANIT RIVERA CARRANZA
13	CARLOS ALBERTO PERAFAN REVELO
14	CARLOS EDUARDO SIERRA PEÑA
15	CAROLINA FONSECA SUAREZ
16	CAROLINA PEÑARANDA PUERTO
17	CESAR AUGUSTO PATIÑO BOADA
18	CLAUDIA PATRICIA BUITRAGO RIAÑO
19	CLAUDIA PATRICIA MARTINEZ MARIN
20	CRISTINA MUÑOZ BRAVO
21	DARIO CASTRO SALGADO
22	DIANA CRISTINA GOMEZ REYES
23	DIANA MARCELA MEJÍA AGUIRRE
24	DIEGO ANDRES SALAS ALVEAR
25	DIEGO FERNANDO CANO RAMIREZ
26	EDUARDO RAFAEL MEZA DAZA
27	EDUARDO SANTOS VERGARA MARTINEZ
28	EDWIN PINZON RODRIGUEZ
29	ELFIDO JESUS BARBOSA ASCANIO
30	ESTEILA DEL CARMEN ARGUMEDO GONZALEZ
31	EVER CUELLO DAZA



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

32	FABIO JOSE TOVIO ATENCIA
33	FARUT JOSE MUSSY MORINELLY
34	FRED DANILO FLOREZ
35	FREDDY ALEJANDRO AGUAS BARBOSA
36	FREIMAN MONTAGUT ORTEGA
37	GERMAN LEONARDO BASTO MANCIPE
38	GLADYS PATRICIA SIERRA SUAREZ
39	HERMAMM ORJUELA LOZANO
40	HUGO ALBERTO VALENCIA VIVAS
41	IGNACIO RAFAEL MENDOZA MERCADO
42	INGRID CONSUELO AVILA TORO
43	INGRID JANETH MORALES MOLINA
44	IVAN DARIO PARRA JOYA
45	JAIBER DAVILA
46	JAIME ALONSO FERNANDEZ CARVAJAL
47	JAIRO SANDRO CABRERA
48	JAIRO ZUÑIGA BURBANO
49	JAQUELIN LOPEZ RINCON
50	JAVIER PATIÑO MARQUEZ
51	JAVIER PRECIADO ORTIZ
52	JOEL RICARDO HERNANDEZ
53	JOHANA MERLI QUIÑONES PAZ
54	JOHN LIBARDO RODRIGUEZ MAYORGA
55	JORGE ALBERTO PLAZAS TALERO
56	JORGE EDUARDO ZAMORA GOMEZ
57	JOSE LUIS BARBOSA SANCHEZ
58	JOSE LUIS RUBIO SANCHEZ
59	JUAN CARLOS CAICEDO CAMPOS
60	JUAN CARLOS VASQUEZ PORRAS
61	JUAN LEONARDO GIRALDO PEREZ
62	JULIO LEYNER CASTAÑO
63	LUCELLY GIRALDO RESTREPO
64	LUIS ALBERTO PEDRAZA
65	LUIS JORGE HERNANDEZ
66	LUZ DARY CAMPUZANO ECHEVERRI
67	LUZ DARY SALAZAR NIETO
68	MANUEL JOSE SACRAMENTO VITOLA
69	MARGALYDA CELIS SUAREZ
70	MARIA MERCEDES ORDOÑEZ ERAZO
71	MARIA OFFIR JIMENEZ
72	MARILUZ JIMENEZ PARRA
73	MARTHA CATALINA GOMEZ GONZALEZ
74	MAURICIO FERNANDO REVELO HIDALGO
75	MAYRA LUCERO (reservado en la primera cuota)
76	MAYSNNER PATRICIA MORENO SOTO
77	MIGUEL ANTONIO RUANO NAVARRO
78	MILTON ENRIQUE BARROS SANCHEZ
79	MOISES ABENSUR MUÑOZ
80	NEFRE TERY MONTAÑEZ VACCA
81	OLGA ESTER CONDE RODRIGUEZ
82	OMAR ARTURO SANTACRUZ SANTACRUZ
83	OMAR JOSE CASTILLO SUAREZ



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

respetuosamente me dirijo a usted con el propósito de promover demanda en ejercicio de la **ACCIÓN DE TUTELA como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable**, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, en contra de la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL –CNSC–**, órgano autónomo e independiente representado legalmente por su Presidente o Presidenta o por la persona en quien éste(a) delegue, para que se ordene el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y al acceso a la Administración de Justicia, consagrados en los artículos 13, 25, 29, 40-7, 125 y 228 de la Constitución Política, de los cuales son titulares mis poderdantes y que vienen siendo y serán gravemente conculcados a raíz de la expedición del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la CNSC, “*Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART- identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3*” y también como consecuencia de la realización del concurso de méritos regido por dicho acto administrativo. Lo anterior con fundamento en los siguientes

## 1. HECHOS.

1.1 Mediante Decreto 2559 del 30 de diciembre de 2015<sup>2</sup> se creó la Dirección de Gestión Territorial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con autonomía administrativa y financiera. Asimismo, a través del Decreto 2561 del mismo día 30 de diciembre de 2015 se suprimió la planta de empleos de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. A su turno, con

84	OMAR SALAMANCA ARBELAEZ
85	OSCAR ALBERTO GUTIERREZ
86	OSCAR OSWALDO PEREZ
87	PAMELA ISABEL SANTACRUZ HERNANDEZ
88	PAULA ANDREA POLO ZULUAGA
89	PEDRO NEL RENDON GUTIERREZ
90	RAFAEL ANTONIO MUÑOZ VARGAS
91	RAFAEL ROGELIO HOYOS MERCADO
92	RAMON ANGEL RIOS
93	RIGOBERTO ANTONIO AVILA AVILA
94	RODRIGO BENITEZ SUAREZ
95	SANDRA JANET PARRA SALAMANCA
96	SERGIO LUIS DONADO
97	SONIA DE JESUS NARVAEZ PANTOJA
98	TEODULO ZARZA ACOSTA
99	WBERTY ARENAS
100	WILMAR ALFREDO ALVAREZ BELTRAN
101	WILMER BELISARIO PINEDA MARIN
102	YOHANNA CARRASQUILLA
103	YOLANDA DEL SOCORRO RAMIREZ GUZMAN

<sup>2</sup> Por el cual se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se modifica su estructura.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

el Decreto 2094 del 22 de diciembre de 2016<sup>3</sup> se suprimió la Dirección de Gestión Territorial y se dispuso que sus funciones serían asumidas por la Agencia de Renovación del Territorio -ART-.

Posteriormente, el Decreto 2095 del 22 de diciembre de 2016 modificó la planta de personal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, suprimió empleos del mismo y se ordenó su incorporación en la planta de personal que se creara en la Agencia de Renovación del Territorio. De forma concomitante, mediante Decreto 2097 expedido el mismo día 22 de diciembre de 2016 se modificó la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio y, en seguida, con la Resolución No. 000007 del 30 de diciembre de 2016 se efectuó la incorporación de los empleados de la Dirección de Gestión Territorial en la planta de personal de la ART.

La Agencia de Renovación del Territorio inició sus actividades el 1º de enero de 2017.

**1.2** Mediante comunicación del 28 de mayo de 2014 la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC- envió a la Dirección General de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial un requerimiento titulado "apertura proceso de selección", en el cual expresó lo siguiente<sup>4</sup>:

*"En virtud de la necesidad de adelantar un proceso de selección que permita la provisión de empleos vacantes de carrera administrativa de la planta global de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y del tiempo transcurrido desde la manifestación de interés por parte de la Entidad, me permito informar que el artículo 1º del Decreto 4968 de 2007, por el cual se modifica el artículo 8 del Decreto 1227 de 2005, establece:*

*(...)*

*Por lo anteriormente expuesto la Comisión Nacional del Servicio Civil no autorizará, ni prorrogará más nombramientos en provisionalidad hasta tanto la Entidad remita la versión definitiva del manual de funciones, los correspondientes ejes temáticos y realice el cargue de la OPEC en el aplicativo dispuesto por la CNSC para tal fin; con estos insumos se efectuará la versión final de costos del proceso y se informará a la UACT de la suma que deberá apropiar en su presupuesto.*

*Cabe mencionar que el presente, tiene como propósito informar del procedimiento que se debe efectuar, previo a la publicación del acuerdo de convocatoria que apertura el proceso de selección, a fin de realizar la incorporación en la presentación del Comité Técnico Sectorial, en el que se deberá presentar el presupuesto 2015, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación".*

El 19 de diciembre de 2014 el Director de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial solicitó a la CNSC adelantar el proceso de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera de la planta de personal de la

<sup>3</sup> Por el cual se modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

<sup>4</sup> Oficio No. 02-2014 EE17204 de fecha 28 de mayo de 2014, suscrito por el Comisionado José Elias Acosta y radicado en la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial el 4 de junio de 2014. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 1-2. Este archivo de 300 folios contentivo de los antecedentes documentales de los cuales dispone la ART sobre la etapa de planeación del concurso de méritos convocado para esa Entidad por parte de la CNSC mediante el aquí demandado Acuerdo 0354 de 2020, nos fue remitido por la ART en respuesta a la solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición de información el día 8 de agosto de 2022 -anexo 2 a la presente demanda-. La respuesta de la ART a dicha petición está contenida en su oficio de fecha 18 de agosto de 2022, Radicado: 20222200093211 -anexo 3 a la presente demanda-.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

Entidad, comoquiera que -según expresó- se contaba ya con los siguientes insumos<sup>5</sup>:

- Manual de funciones y competencias laborales, ajustado conforme a los cambios introducidos por el Decreto 1785 de 2014
- Ejes temáticos
- Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC certificada y a la espera de ser reportada en el aplicativo cuando la CNSC lo dispusiera, compuesta por un total de 256 vacantes definitivas.

Igualmente, solicitó a la CNSC que definiera el costo de la convocatoria y el valor a sufragar por parte de la Entidad. Agregó que contaba con una disponibilidad presupuestal de mil millones de pesos m/cte (\$1.000'000.000) *"para ser transferidos en esta vigencia a la CNSC previa aprobación de la DTN, la cual se encuentra en trámite, y así poder programar en la vigencia siguiente el pago del saldo que determine la Comisión de acuerdo con la proyección de los costos"*.

**1.3** Mediante comunicación fechada el 10 de julio de 2015, la CNSC remitió al Director General de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, copia del Acuerdo No. 543 del 10 de julio de 2015, *"Por el cual se convoca Concurso Abierto de Méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT, Convocatoria No. 330 de 2015 - Consolidación Territorial"*, aprobado en sesión de Comisión del 08 de julio de 2015 e informó que dicho Acuerdo sería publicado en el sitio web de la CNSC el día 13 de julio de 2015<sup>6</sup>.

Sin embargo, en el mes de agosto de 2015<sup>7</sup> la CNSC solicitó al Director General de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial su pronunciamiento sobre la petición presentada ante la Comisión por parte de las Directoras de los Departamentos Administrativos de la Función Pública y de Prosperidad Social en el sentido de suspender la Convocatoria No. 330 de 2015 *"(...) en razón a que el desarrollo del Acuerdo General para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, implica para el Gobierno adecuar la estructura y la planta de personal de las entidades que implementarán y ejecutarán las acciones y estrategias necesarias para el postconflicto, entidades dentro de las cuales se encuentra la Unidad para la Consolidación Territorial"*<sup>8</sup>.

En respuesta a la anterior comunicación, el Director General de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial manifestó su aprobación a la solicitud de suspensión de la Convocatoria No. 330 de 2015 *"hasta tanto el*

---

<sup>5</sup> Oficio de fecha 19 de diciembre de 2014, sin sello de radicación. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 3-5.

<sup>6</sup> Oficio No. 02-2015 EE17317 de fecha 10 de julio de 2015, suscrito por el Comisionado José Elias Acosta y recibido el 15 de julio de 2015 por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 22-48. A estos documentos obtuvimos acceso, se itera, a través de una solicitud que formulamos en ejercicio del derecho de petición a la ART, el día 8 de agosto de 2022 -anexo 2- a la cual dio respuesta la Agencia mediante oficio calendado el 18 de agosto de 2022, Radicado: 20222200093211 -anexo 3-.

<sup>7</sup> Oficio No. 02-2015 EE21419 de fecha 10 de agosto de 2015, recibido el 11 de agosto de 2015 por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 49.

<sup>8</sup> Comunicación de fecha 04 de agosto de 2015, radicada en la CNSC con el número 21930 del 05 de agosto de 2015. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 52-53.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

*Gobierno adecúe la nueva estructura y planta de personal de las entidades que nos encontramos adscritas al Sector de Inclusión Social y Reconciliación y así, poder implementar las acciones y estrategias necesarias para el postconflicto*<sup>9</sup>. Corolario de lo anterior, mediante Acuerdo No. 551 del 02 de septiembre de 2015, la CNSC decidió suspender la Convocatoria No. 330 de 2015 para proveer los empleos de carrera administrativa de la planta de personal de la referida Entidad.

Dicha situación antecedió a y se mantuvo hasta la expedición, por parte de la CNSC, del aquí demandado Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, "*Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART - identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3*".

**1.4** Previamente al dictado del referido Acuerdo 0354 de 2020, mediante comunicación calendada el 31 de julio de 2017, la CNSC informó a la Dirección de la Agencia de Renovación del Territorio el deber de iniciar la etapa de planeación del concurso, para lo cual solicitó remitir, a más tardar el 11 de agosto de 2017, copia del Manual de Funciones y Competencias Laborales y la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC- debidamente certificada<sup>10</sup>. En respuesta a este requerimiento, la Secretaría General de la ART remitió a la CNSC la certificación de la Oferta Pública de Carrera –OPEC- suscrita por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano, con un total de 259 cargos, así como el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales contenido en las Resoluciones No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, No. 000009 del 30 de diciembre de 2016 y No. 000457 del 10 de julio de 2017<sup>11</sup>.

**1.5** Posteriormente, el Director Encargado de la Agencia de Renovación de Territorio dirigió un oficio a la CNSC<sup>12</sup> manifestando cuanto se transcribe a continuación en relación con el "*Proyecto de Acuerdo de Convocatoria Agencia de Renovación del Territorio*", que había sido remitido a la ART por parte de la CNSC el día 21 de diciembre de 2018:

*"(...) fui informado de la reunión que sostuvieron la Secretaria General de esta entidad, doctora Marcela Castro Macías con la Doctora Claudia Prieto de su despacho, el día 17 de diciembre de los corrientes en la cual se acordaron los ajustes a los productos elaborados por la entidad dentro de la etapa de planeación del concurso, los cuales se radicarán a finales del presente mes.*

*Su Despacho a través de la Doctora Prieto ha tenido conocimiento de la particular situación de esta entidad que inició labores en enero de 2017 y sobre la cual cabe destacar que me encuentro desempeñando el cargo de Director General de la Agencia de Renovación del Territorio en calidad de encargado desde el pasado 6 de agosto, de otra parte se me ha informado*

<sup>9</sup> Oficio No. 20155020035911 de fecha 11 de agosto de 2015, con sello de recibido en la CNSC el 14 de agosto de 2015. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 50-53.

<sup>10</sup> Oficio No. 20172320315161 de fecha 31 de julio de 2017, suscrito por la Comisionada Luz Amparo Cardoso Canizalez, con sello de recibido en la Agencia el 04 de agosto de 2017. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 85-86.

<sup>11</sup> Oficio No. 20175000022021 de fecha 10 de agosto de 2017, radicado en la CNSC el 14 de agosto de ese año con radicado de entrada No. 20176000546022. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 87-99.

<sup>12</sup> Oficio No. 20192000000321 de fecha 09 de enero de 2019, con sello de recibido en la CNSC el 10 de enero de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 190.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*algunos cambios que afectarían la estructura y planta de la entidad al asumir algunas nuevas funciones dentro de ejecución de la política de estabilización diseñada por el actual gobierno. Las razones anteriores me llevan a solicitarle de manera respetuosa reconsiderar la continuidad del trámite de la convocatoria por un tiempo prudencial en tanto se definen algunos temas que afectarían la ejecución de esta".*

La CNSC, a través de oficio del 4 de febrero de 2019<sup>13</sup>, dio respuesta a la anterior solicitud de la ART en los siguientes términos:

*"(...) En virtud al mandato constitucional y legal, la Comisión Nacional se encuentra adelantando conjuntamente con las entidades del orden nacional, la etapa de planeación del concurso, con el fin de proveer por mérito los empleos de carrera vacantes de las entidades en mención, quienes deben proceder a cargar y certificar la OPEC conforme al manual de funciones y competencias laborales vigente y en **caso que sea necesario adelantar modificaciones, el sistema será habilitado, con el fin de que cada entidad proceda a realizarlas.***

*De la misma manera se aclara que el inicio de la convocatoria se tiene programada para el primer trimestre del año 2020.*

*En consecuencia, teniendo en cuenta que la Comisión Nacional del Servicio Civil envió proyecto de Acuerdo a la Agencia de Renovación del Territorio mediante radicado No. 20182320690581 de fecha 21 de diciembre de 2018, solicito respetuosamente que a más tardar el día viernes 15 de febrero de 2019, se remitan las observaciones a las que haya lugar".*

**1.6** A través de misiva del 19 de febrero de 2019, el Director General Encargado de la ART insistió a la CNSC en la solicitud de reconsiderar la continuidad del proceso de concurso, con fundamento en las siguientes consideraciones<sup>14</sup>:

*"1. El Gobierno Nacional expidió la política denominada "Paz con Legalidad" en la cual se contempla el tema de la Institucionalidad, sobre la cual se plantean modificaciones para hacerla más efectiva. Dentro de éstas se considera necesaria la reestructuración de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, con el fin de que ésta sea idónea para apoyar a la Consejería en la articulación de las acciones de implementación de los acuerdos en territorio, adicionales al PDET y en apoyo al PNIS, para lo cual se plantea trasladarle la operación y ejecución de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito que actualmente está a cargo de Presidencia.*

*2. El articulado del Plan Nacional de Desarrollo sometido a consideración del Congreso de la República en su artículo 181 contempla el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República por el término de seis meses para, entre otras, modificar la adscripción, la naturaleza jurídica y los demás elementos de la estructura orgánica de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional.*

*3. Como consecuencia de lo anterior, dentro de las modificaciones que se adelantarán está principalmente el cambio de adscripción de la entidad del Sector Agricultura al Sector Administrativo de la Presidencia de la República, lo cual conlleva el cambio de las políticas de un sector a otro y que debe verse*

---

<sup>13</sup> Oficio No. 20192320054641 de fecha 04 de febrero de 2019, suscrito por la Comisionada Luz Amparo Cardoso Canizalez y recibido en la ART el 8 de febrero de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 191-192.

<sup>14</sup> Oficio No. 20192000008031 de fecha 13 de febrero de 2019, recibido por la CNSC el 15 de febrero de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 193-194.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*reflejado en el manual de funciones. De otra parte, la entidad asumirá funciones que en la actualidad desempeña la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, lo que también implicará cambios en la estructura y planta de la entidad que lógicamente impactan el manual de funciones y la construcción de las pruebas que deben aplicarse dentro de la convocatoria. Estas modificaciones implican el desarrollo de una serie de actividades por parte de la entidad, como la preparación del estudio técnico correspondiente para ser presentado ante las diferentes instancias, DAFP, Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República para su validación, aprobación y expedición de los respectivos decretos de modificación de estructura y planta y cambio de adscripción, en los cuales se está trabajando actualmente.*

*Por las anteriores razones que considero pueden ser ampliadas si usted lo considera, en su Despacho, para lo cual estaré disponible para coordinar el día y hora que le resulte conveniente, insisto de manera respetuosa en el aplazamiento de la convocatoria en un término, que podríamos establecer conjuntamente en dicha reunión y de esta forma dar cumplimiento a la normatividad para proveer por mérito los empleos de carrera de esta entidad".*

Empero, en el marco de la etapa de planeación del proceso de selección, que se venía adelantando, la CNSC, con oficio del 15 de agosto de 2019, solicitó al Director de la Agencia de Renovación del Territorio enviar, a más tardar el 30 de agosto de 2019, la OPEC suscrita por el Representante Legal y la certificación en la que conste la información de los servidores de carrera administrativa que cumplen requisitos para el concurso de ascenso previsto en la Ley 1960 de 2019<sup>15</sup>.

1.7 Enseguida, el Director General de la ART informó al Presidente de la CNSC que el 22 de noviembre de 2019 el Gobierno Nacional expidió los Decretos 2107 y 2108 de ese año, mediante los cuales se modificaron la estructura orgánica y la planta de personal de la Agencia, respectivamente, con el propósito de asumir el Programa de Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS<sup>16</sup>.

Tiempo después, la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia de Renovación del Territorio solicitó a la CNSC ampliación del plazo para reportar la OPEC en la plataforma SIMO, puesto que en atención a la expedición de los Decretos 1223 y 1224 del 4 de septiembre de 2020, que modifican la estructura y la planta de personal de la ART, respectivamente, explicó que la Entidad

*"... se encuentra realizando los arreglos institucionales ordenados por las normas enunciadas tendientes a adelantar, entre otras actividades, lo siguiente: proceso de supresión y creación de empleos; distribución de los cargos de la planta; actualización y modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales; y ajuste, creación y conformación de grupos internos de trabajo.*

*Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta el proceso de actualización de la información que debe realizar la Agencia en el aplicativo SIMO con base en lo enunciado anteriormente, pues*

---

<sup>15</sup> Oficio No. 20192320425621 de fecha 15 de agosto de 2019, recibido por la Agencia el día 21 de ese mismo mes y año. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 197.

<sup>16</sup> Oficio No. 20206200000181 del 08 de enero de 2020, recibido en la CNSC el 09 de enero de 2020. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 260.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*debemos actualizar una a una las fichas de los cargos reportados y suprimir algunos conforme a la reestructuración, razón por la cual le solicito ampliar el plazo del registro y cargue hasta el próximo 16 de octubre de 2020, fecha en la cual esperamos garantizar la inclusión de todos los cambios con el fin de generar la exactitud del registro de la información de los cargos reportados en la OPEC<sup>17</sup>.*

Posteriormente, la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia de Renovación del Territorio remitió a la CNSC copia del acto administrativo para entonces vigente, *"Por el cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Agencia de Renovación del Territorio"*<sup>18</sup>.

**1.8** Pese a las circunstancias descritas en precedencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió el Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, *"Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART - identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3"*. En la parte considerativa de este acto administrativo general la CNSC señaló lo siguiente:

*"(...) En aplicación de la anterior normatividad, en uso de sus competencias constitucionales y legales, la CNSC realizó conjuntamente con delegados de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART, la Etapa de Planeación para adelantar el proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva del Sistema General de Carrera Administrativa de su planta de personal.*

*En cumplimiento de esta labor, la entidad referida registró en SIMO la correspondiente OPEC para el presente proceso de selección, la cual fue certificada por su Representante Legal y el Jefe de la Unidad de Personal, en donde consta que "(...) la información reportada corresponde a la consignada en el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales vigente", éste último, fue remitido a esta Comisión Nacional bajo el radicado No. 20206001118122.*

*Adicionalmente, para el presente Proceso de Selección en la modalidad de Ascenso, los servidores públicos antes referidos, mediante correo electrónico institucional radicado con el No. 20206000945002, reportaron cada uno de los empleos seleccionados por la entidad para ser ofertados en esta modalidad, y certificaron el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019, en los términos señalados en la Circular Externa de la CNSC No. 0006 de 2020.*

*(...)*

*Con base en la OPEC certificada y teniendo en cuenta que la CNSC cumplió con la entidad los presupuestos administrativos y presupuestales previstos en la ley y en virtud de la Sentencia C-183 de 2019, en sesión de comisionados del 24 de noviembre de 2020, se aprobó el presente Acuerdo y*

---

<sup>17</sup> Oficio No. 20202200094171 de fecha 16 de septiembre de 2020. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 267-268.

<sup>18</sup> Oficio No. 20202200096951 de fecha 18 de septiembre de 2020, con sello de recibido de la CNSC el 24 de septiembre de 2020. La Coordinadora agregó en esta comunicación: *"Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta el proceso de actualización que debe realizar la Agencia en el aplicativo SIMO con base en lo enunciado anteriormente, se solicita autorizar el acceso a la plataforma para el registro y cargue de la información, con el fin de garantizar la completitud y exactitud del registro de novedades del actual proceso de reestructuración de la entidad"*. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 269.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*su Anexo, mediante el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección de que trata este acto administrativo..."*

1.9 Mediante oficio del 20 de enero de 2021, el Director General de la Agencia de Renovación del Territorio formuló al Presidente de la CNSC las siguientes observaciones y elevó las consiguientes solicitudes, en relación con la etapa de planeación del concurso que se convocó a través del citado Acuerdo No. 0354 de 2020<sup>19</sup>:

"El proyecto de Acuerdo puesto en conocimiento de la Agencia fue enviado con radicado No. 20182320690581 el 21 de septiembre de 2018 y recibido el 2 de enero de 2019, frente a lo cual la entidad se pronunció mediante radicado interno 20192000000321 de 9 de enero de 2019, efectuando observaciones al citado proyecto, y a su vez, informando cambios en la entidad así como en su estructura y planta de personal de la ART, que estaban pendientes por realizar a esa fecha y las cuales se relacionan a continuación:

- En primer lugar con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", se dispuso que la Agencia de Renovación del Territorio cambiara su adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector Presidencia de la República (parágrafo 4º del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 y artículo 5º del Decreto 1784 de 2019).

- En segundo lugar, mediante los Decretos 2107 y 2108 del 22 de noviembre de 2019 se modificaron la estructura y planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio, respectivamente, con el propósito de desarrollar y ejecutar el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (parágrafo 4 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019), por medio de la creación de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y los respectivos empleos para su funcionamiento (artículo 1 del Decreto 2108 de 2019), la cual funciona con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

- Por último, se suma a lo anterior, la modificación del modelo de operación de la entidad, situación que impuso ajustar la estructura y adelantar la supresión y creación de unos empleos en la planta de personal, con el fin de dar cumplimiento a la implementación de la Hoja de Ruta Única (artículo 281 de la Ley 1955 de 2019) en el marco de la política de estabilización, a través de la expedición de los decretos 1223 y 1224 del 4 de septiembre de 2020 por medio de los cuales se modificaron la estructura y planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio.

Es importante resaltar que la Agencia ha atendido y desarrollado oportunamente las actividades solicitadas por la CNSC, relacionadas con el registro, actualización y mantenimiento de la OPEC cargada en el aplicativo SIMO, mediante un diálogo constante con los profesionales a cargo de la Convocatoria; de igual manera se revisaron en su momento los ejes temáticos transversales antes de los cambios que ha tenido la entidad, quedando pendiente los ejes temáticos misionales, por tanto, consideró en su momento que este proceso no se había culminado; no obstante, se observa en el Acuerdo publicado la afirmación sobre el agotamiento de todas las etapas de planeación con la entidad. Es necesario precisar que esta entidad no fue citada previamente para revisar las modificaciones anotadas y/o hacer los ajustes necesarios sobre la nueva realidad de la entidad por cambios en su estructura y planta, cambio del modelo de operación y cambio de sector, lo

---

<sup>19</sup> Oficio No. 20212200005551 de fecha 20 de enero de 2021. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p.299-300.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

que consideramos afecta claramente el propósito de actuar articuladamente en la etapa de planificación en este proceso de convocatoria.

Por todo lo anterior, de manera respetuosa y sin desconocer en ningún momento la competencia, la autonomía e independencia de la CNSC solicitamos, de ser posible, la revisión, de manera conjunta del proceso de planeación de la convocatoria, en específico el documento del Acuerdo y sus anexos, así como los contenidos temáticos lo cual seguramente será beneficioso para conseguir la finalidad perseguida por este proceso" (subrayas añadidas).

Tanto el transcrito oficio del 20 de enero de 2021, firmado por el Director General de la Agencia de Renovación del Territorio, como el oficio con radicado interno 20192000000321, de 9 de enero de 2019 suscrito también por el mismo funcionario -Director General de la ART- y citado en aquél, fueron efectivamente remitidos por la ART con destino a la CNSC y recibidos por ésta, según lo certifiqué expresamente la ART en respuesta que dio<sup>20</sup> a una nueva petición de información que en tal sentido puntualmente elevamos el 30 de septiembre de 2022<sup>21</sup>.

**1.10** Por cuanto respecta a la planificación y destinación de los recursos presupuestales necesarios para la realización del concurso de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la ART, se relató ya en el apartado 1.2 del presente acápite de la demanda, que mediante oficio del 19 de diciembre de 2014<sup>22</sup> el Director de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial solicitó a la CNSC adelantar el proceso de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera de la planta de personal de la Entidad, como quiera que se contaba ya, entre otros insumos, con una disponibilidad presupuestal de mil millones de pesos m/cte. (\$1.000'000.000) "para ser transferidos en esta vigencia a la CNSC previa aprobación de la DTN, la cual se encuentra en trámite, y así poder programar en la vigencia siguiente el pago del saldo que determine la Comisión de acuerdo con la proyección de los costos".

La Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de la Resolución No. 2849 del 23 de diciembre de 2014, estableció el valor estimado a pagar por parte de la Entidad para solventar los costos del proceso de selección, en la suma de dos mil ciento setenta y seis millones setecientos veintisiete mil ciento dos pesos m/cte (\$2.176'727.102), con el fin de proveer doscientas cincuenta y seis (256) vacantes.

De hecho, efectivamente el 24 de febrero de 2015, la CNSC recibió un primer pago por valor mil millones de pesos m/cte (\$1.000'000.000)<sup>23</sup>.

Mediante Resolución No. 2805 del 22 de mayo de 2015, la CNSC ajustó el valor total estimado de la convocatoria para la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, en la suma de dos mil doscientos treinta y tres millones ochocientos ochenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos m/cte (\$2.233'888.775), toda vez que se presentó un incremento de cincuenta y siete millones ciento sesenta y un mil seiscientos setenta y tres pesos m/cte (\$57'161.673). En consecuencia, en este acto administrativo se ordenó a la Unidad efectuar la apropiación de los recursos presupuestales adicionales y pagar el saldo en cuestión antes de finalizar el último trimestre del año 2015.

---

<sup>20</sup> Oficio del 12 de octubre de 2022, con radicado No: 20222200112041 -anexo 4-. A esta comunicación se adjuntaron las constancias de envío y recepción referidas -anexo 5-.

<sup>21</sup> Anexo 6 a la presente demanda.

<sup>22</sup> Oficio de fecha 19 de diciembre de 2014, sin sello de radicación. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 3-5.

<sup>23</sup> Como lo reconoce la propia CNSC en su Resolución No. 20192320105055 del 26 de septiembre de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 199-202.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

Con Resolución No. 3984 del 18 de septiembre de 2015, la CNSC suspendió por un (1) año, la solicitud de cobro a la UAE para la Consolidación Territorial por valor de mil doscientos treinta y tres millones ochocientos ochenta y ocho mil setecientos setenta y cinco pesos m/cte (\$1.233'888.775), correspondiente al saldo pendiente por pagar para cubrir el valor total estimado del concurso de méritos.

Posteriormente, mediante Resolución No. 20192320105055 del 26 de septiembre de 2019, la CNSC dejó sin efectos las Resoluciones No. 2849 del 23 de diciembre de 2014, 2805 del 22 de mayo de 2015 y 3984 del 18 de septiembre de 2015 y se reconoció el recaudo de mil millones de pesos m/cte (\$1.000'000.000) a favor de la Agencia de Renovación del Territorio, los cuales fueron pagados por la UAE para la Consolidación Territorial, con el fin de financiar los costos del proceso de selección, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*"(...) Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 2559 del 30 de diciembre de 2015, fusionó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE y la UACT en el DPS y modificó su estructura; el artículo 39 del citado Decreto transfirió los bienes, derechos y obligaciones de las entidades fusionadas a la entidad absorbente (DPS) y el artículo 46 ibídem dispuso lo propio para las referencias normativas.*

*Que el Decreto 2561 de 2015, suprimió los empleos de la planta de personal de la UACT y establece que los empleados serían incorporados en el DPS.*

*Que mediante Decreto 2094 de 2016, se modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en virtud del inicio de la operación de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, el artículo 32 del citado Decreto transfirió los bienes, derechos y obligaciones del DPS a la ART.*

*Que mediante Decreto 2095 de 2016, se modificó la planta de personal del DPS, se suprimió la Dirección de Gestión Territorial, ordenando la incorporación de los servidores públicos con derechos de carrera en un empleo igual o equivalente en la planta que se crea en la ART, entidad que asumió las funciones de dicha Dirección.*

*Que el Decreto 2097 de 2016, modificó la planta de personal de la ART y ordenó la incorporación directa de los servidores de la Dirección de Gestión Territorial y del Despacho del Subdirector General de Programas y proyectos del DPS, en los empleos equivalentes que se crearon en la planta de la ART.*

*Que para efectos de la incorporación directa de los servidores de la Dirección de Gestión Territorial del DPS en los cargos creados en la planta de personal de la ART, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 2098 de 2016, por medio del cual se establecieron las equivalencias de empleos entre la nomenclatura y clasificación de empleos del Sistema General de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y la nomenclatura y clasificación de empleos de las Agencias de Naturaleza Especial.*

*Que teniendo en cuenta que la ART asumió algunas de las funciones del DPS y las funciones de la UACT, se hace necesario precisar que los recursos que en su momento sufragó la UACT por valor de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE, de conformidad con la orden de pago No. 31788515, corresponden al proceso de selección de la ART, en virtud de la subrogación propia de la modificación de la estructura de las entidades.*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*Que el valor sufragado por UACT, se imputará al saldo definitivo que constituya la Comisión, una vez se establezcan los costos para financiar el desarrollo del proceso de selección por mérito que se adelantará para proveer las vacantes definitivas de la planta de personal pertenecientes al sistema general de carrera administrativa de la Agencia de Renovación del Territorio – ART...<sup>24</sup>.*

En atención a lo resuelto en la citada Resolución No. 20192320105055 del 26 de septiembre de 2019 de la CNSC, la Secretaría General de la Agencia de Renovación del Territorio solicitó a la referida CNSC especificar el valor total del concurso de méritos que se realizaría para la ART, con el fin de adelantar los trámites necesarios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la obtención de tales recursos<sup>25</sup>.

La CNSC, mediante oficio de fecha 30 de agosto de 2022, con el radicado No. 2022RS093671<sup>26</sup>, dio respuesta a la solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición de información y documentos el 8 de agosto de 2022<sup>27</sup> y en relación con el punto de la financiación del concurso de méritos convocado para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la ART, señaló lo siguiente:

*"(...) finalmente en lo que respecta al Certificado de Disponibilidad Presupuestal, es importante precisar que el 24 de febrero del 2015 la Agencia de Renovación del Territorio realizó el pago de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) MCTE, de conformidad con reporte de la Dirección de Apoyo Corporativo del 29 de agosto de 2022".*

A su vez, en la respuesta que la ART dio<sup>28</sup> a la petición de información que le formulamos el 30 de septiembre de 2022<sup>29</sup>, en relación con el punto que se aborda en este apartado -financiación del concurso-, dicha Entidad expresó lo siguiente:

*"De conformidad con lo solicitado, adjunto se envía copia de la Resolución No. 20192320105055 del 26 de septiembre de 2019 por medio de la cual se reconoce un recaudo por valor de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000 M/cte.) a favor de la Agencia de Renovación del Territorio – ART, los cuales fueron cancelados por la extinta Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT; suma que corresponde al único valor que se ha cancelado a la fecha por concepto del concurso de méritos que se encuentra en desarrollo para proveer las vacantes definitivas de cargos de la planta de la ART".*

**1.11** Pese a las circunstancias expuestas en el apartado anterior, en el Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020 de la CNSC se afirmó lo siguiente:

*"(...) Con base en la OPEC certificada y teniendo en cuenta que la CNSC cumplió con la entidad los presupuestos administrativos y presupuestales previstos en la ley y en virtud de la Sentencia C-183 de 2019, en sesión de comisionados del 24 de noviembre de 2020, se aprobó el presente Acuerdo y su Anexo, mediante el cual se convoca y se establecen las reglas del proceso de selección de que trata este acto administrativo..."*

---

<sup>24</sup> Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 199-202.

<sup>25</sup> Oficio No. 20196200043431 de fecha 09 de octubre de 2019, recibido en la CNSC el 11 de octubre de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 203.

<sup>26</sup> Anexo 7 a la presente demanda.

<sup>27</sup> Anexo 8 *ibídem*.

<sup>28</sup> Oficio del 12 de octubre de 2022, con radicado No: 20222200112041 -anexo 4-.

<sup>29</sup> Anexo 6 a la presente demanda.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

Empero, de las comunicaciones relacionadas en el apartado inmediatamente precedente de esta demanda se desprende sin lugar a la menor hesitación que la ART realizó un único pago de mil millones de pesos (\$1.000'000.000) a la CNSC para afrontar los costos que se derivan de la realización del concurso, pero no consta acto administrativo proferido por la CNSC que haya establecido el valor total del proceso de selección, ni el saldo a sufragar por parte de la ART -como lo señaló en la Resolución 20192320105055 de 2019-, ni pagos adicionales efectuados por la Agencia, a pesar de que el proceso ya se encuentra en etapa de ejecución.

Por lo tanto, en la actualidad, de acuerdo con la información de la cual se ha dispuesto, no es posible establecer si la CNSC determinó el valor total estimado del concurso de méritos, lo que impediría a la ART efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para financiar el proceso de selección, cuya legalidad se vería comprometida por la falta de la disponibilidad presupuestal requerida para acometer su realización.

**1.12** Mediante oficio del 18 de septiembre de 2020, la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia de Renovación del Territorio remitió a la CNSC copia del acto administrativo para entonces vigente, "*Por el cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Agencia de Renovación del Territorio*"<sup>30</sup>.

En la parte considerativa del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, "*Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART - identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3*", la CNSC señaló:

*"(...) En aplicación de la anterior normatividad, en uso de sus competencias constitucionales y legales, la CNSC realizó conjuntamente con delegados de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART, la Etapa de Planeación para adelantar el proceso de selección para proveer los empleos en vacancia definitiva del Sistema General de Carrera Administrativa de su planta de personal.*

*En cumplimiento de esta labor, la entidad referida registró en SIMO la correspondiente OPEC para el presente proceso de selección, la cual fue certificada por su Representante Legal y el Jefe de la Unidad de Personal, en donde consta que "(...) la información reportada corresponde a la consignada en el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales vigente", éste último, fue remitido a esta Comisión Nacional bajo el radicado No. 20206001118122" (subrayado fuera del texto original).*

La propia CNSC, mediante radicado No. 2022RS093671 de fecha 30 de agosto de 2022<sup>31</sup>, dio respuesta a la ya referida solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición el 8 de agosto de 2022, en la cual se le requirió a dicha Entidad<sup>32</sup>:

---

<sup>30</sup> Oficio No. 20202200096951 de fecha 18 de septiembre de 2020, con sello de recibido de la CNSC el 24 de septiembre de 2020. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 269.

<sup>31</sup> Anexo 7 a esta demanda.

<sup>32</sup> Anexo 8 ídem.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*"(...) Se sirvan remitirme copia de los siguientes documentos:*

*2. Manual Específico de Funciones de la Agencia de Renovación del Territorio - ART- que fuera empleado como insumo para la estructuración del Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020 proferido por la CNSC.*

A este respecto, indicó la CNSC en su citado oficio No. 2022RS093671 de fecha 30 de agosto de 2022, que:

*Frente a esta solicitud se informa que la Agencia de Renovación del Territorio, entregó a esta Comisión los siguientes Manuales de Funciones:*

- Resolución 000008 del 30 de diciembre de 2016 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Resolución 000009 del 30 de diciembre de 2016 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Resolución 000457 del 10 de julio de 2017 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Resolución 000001 del 2 de enero de 2020 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Resolución 0000481 del 7 de septiembre de 2020 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- Resolución 000514 del 18 de septiembre de 2020 <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

*Los cuales se encuentran anexos a la presente comunicación".*

Ni la documentación entregada por la ART ni la aportada por la CNSC al responder las solicitudes que en ejercicio del derecho de petición les formulamos con el fin de que pusieran a nuestra disposición todos los antecedentes relacionados con la etapa de planeación del concurso, dan cuenta de que se hubiera adelantado la publicación y socialización del proyecto de Manual Específico de Funciones de la ART, como lo exige la normatividad vigente, omisión que afecta la validez de dichos actos administrativos, insumos que resultan de capital relevancia para una recta elaboración del Acuerdo de Convocatoria, el cual se habría basado, por consiguiente, en el contenido de un Manual Específico de funciones que se encuentra viciado de nulidad.

**1.13** Habida consideración de las reiteradas quejas evidenciadas a lo largo tanto de la planeación como de la ejecución del concurso de méritos en cuanto a una supuesta incongruencia entre los ejes temáticos definidos para la estructuración de las pruebas y el perfil de los empleos ofertados<sup>33</sup>, se realizó un estudio psicométrico sobre tal extremo, cuyos resultados se adjuntan a la presente demanda<sup>34</sup>, sobre un total de 19 empleos de los incluidos en la convocatoria -que comprenden alrededor de 150 de las vacantes ofertadas, las cuales son, en total, 259, como antes se reseñó en la presente demanda- en relación con los cuales los funcionarios de la ART pudieron acceder a la referida información, es decir, a los ejes temáticos definidos por la CNSC para la estructuración de las pruebas aplicadas a los aspirantes.

La profesional de la psicología con experiencia en psicometría que tuvo a su cargo la realización del estudio<sup>35</sup> expresa en el contenido del mismo el siguiente análisis global, que se estima pertinente transcribir, pese a su extensión:

*"Análisis global.*

---

<sup>33</sup> Se adjuntan algunas de las quejas y/o reclamaciones formuladas por algunos aspirantes que participaron en el concurso de méritos, en contra de la calificación de las pruebas aplicadas en el marco de la realización del concurso, así como las respuestas dadas a las mismas por la CNSC -anexo 9 a la presente demanda-.

<sup>34</sup> Anexo 10 a esta demanda.

<sup>35</sup> Se adjunta *curriculum vitae* de la PHD en Psicología, experta en psicometría, que elaboró el trabajo pericial referido, Damaris Ramos Vega -anexo 11-.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

A partir de los hallazgos obtenidos de la visión global e independiente por OPEC, se encuentra que, aquellos indicadores y ejes temáticos que describen competencias, conocimientos y habilidades genéricas son relevantes y pertinentes, de manera que para algunas de las OPEC los propuestos resultan ser adecuados en tanto los porcentajes de ocurrencia han resultado ser significativos para la exploración y aportar en el reconocimiento del dominio de competencias y conocimientos asociados con el cargo. Sin embargo, para aquellos cargos con un grado mayor resultan ser insuficientes y aportar medidas menos precisas cuando se les asigna el mismo peso o ponderación que a los ejes que exploran competencias y conocimientos especializados.

Por el contrario, en el análisis cualitativo para algunas OPEC los siguientes indicadores y ejes temáticos no serían suficientes para la exploración del cargo puesto que omiten o no atienden a las particularidades del cargo y de la entidad en términos de conocimientos, acciones y competencias especializadas para los grados más alto y específicas para los demás grados y niveles:

- Contratación estatal
- Función administrativa
- Aporte técnico-profesional
- Gestión de proyectos
- Instrumentación de decisiones
- Orientación a resultados
- Planeación estratégica
- Sistema de control interno
- Trabajo en equipo
- Ofimática

Con respecto a este último indicador, es necesario tener en cuenta la operacionalización del mismo y la orientación de la construcción de ítems derivados de éste, ya que el concepto ofimática resulta anacrónico, tendiente a la sobregeneralización o a la sobresimplificación, puesto que cada cargo exige un nivel de conocimientos y competencias diferentes. Los dominios en tipos de software y aplicativos no pueden ser generalizables para todos los aspirantes y cargos, así mismo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la versión de los aplicativos y software, las fórmulas, los atajos de teclado y las acciones pueden diferir; así mismo como el diseño UX, según el idioma, la versión (web, escritorio, dispositivo móvil) y el sistema operativo en el que se ejecuta. Por tanto, si se requiere la inclusión de ítems relacionados con este indicador se deben tener en cuenta estas características y su relación con el tipo de exigencia de uso que tiene el cargo para garantizar una medición con el mínimo de sesgo de contenido y de constructo, garantizando que los evaluados puedan demostrar sus competencias y conocimiento desde el tipo de uso que exige el cargo y que describe su experiencia de usuario.

En contraste, con base en las reclamaciones conjuntas que presentaron los aspirantes, el indicador de ofimática y entre otros indicadores que no se mencionaron en la justificaciones de las opciones de respuesta se aborda desde procesos cognitivos ajenos a la metodología de juicio situacional planteada por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), el objetivo de este planteamiento es predecir el desempeño futuro del aspirante planteando situaciones en entornos laborales en las que se pueda evidenciar su conocimiento técnico a través de situaciones en las que tenga que aplicar el mismo, por el contrario, y de acuerdo a las reclamaciones y la respuesta que se le dio a estas, las preguntas que se elaboraron para estos indicadores implican sólo la memorización de tipologías, rutas de acceso, citas de libros, etc. Situación que implica un sesgo en la medida pues el perfil de los cargos requiere actuaciones que impliquen análisis, interpretación y capacidad de



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

resolución, se podría incurrir en un error en la elección o descarte de algunos evaluados que se preparan de acuerdo con lo planteado en la Guía de Orientación al Aspirante.

Los ejes temáticos e indicadores que, tanto por su generalidad como por su no pertinencia, su aporte a la exploración de conocimientos y competencias necesarias para el cargo y su relevancia, demuestran probabilidades de ocurrencia bajas o ausentes en algunas OPEC:

- Razonamiento categorial
- Pensamiento crítico
- Gestión de riesgos
- Resolución de problemas complejos
- Acciones constitucionales
- Procedimiento contencioso administrativo y representación legal

Estos últimos, se presentan de manera reiterativa en las OPEC, en conjunto hacen parte de la prueba general y comportamental, no obstante, la elección de los mismos parece desacertada pues no se realiza una distinción de los cargos bien sea por su denominación, nivel jerárquico o grado, desconociendo la particularidad que describen las funciones en cada manual de cargo. De igual manera, los indicadores de trabajo en equipo y orientación a resultados que, si bien se mostraron como pertinentes para cada OPEC, son generales, así que, se cuestiona si los ejes temáticos propuestos para estas dos pruebas atienden a las particularidades específicas de los dominios disciplinares y de actuación de cada cargo a proveer o se quedan en la exploración de competencias genéricas en niveles mínimos esperados para cualquier campo laboral.

En lo que respecta a la inclusión de ejes temáticos e indicadores no pertinentes en las pruebas, al no ser un elemento acorde con el cargo, inducirá al evaluado a incurrir en desaciertos que afectarán su puntaje final ya que todos los ítems tienen igual valor al ser evaluados con base en el criterio, deviniendo en una mayor probabilidad de descarte de su perfil o de disminución de su puntaje clasificatorio. Como es el caso de las OPEC 147212 y 147163 con los ejes sistema de control interno y desarrollo de software.

Respecto a la prueba funcional, el proceso de construcción de las pruebas no se objeta, describe un procedimiento claro, riguroso y que cumple con los parámetros técnicos y teóricos estandarizados para la construcción de instrumentos de medición basados en el criterio, **sin embargo, durante el proceso no parece haberse contemplado la particularidad de los niveles de los cargos ni la dirección o subdirección a la que pertenecen los mismos, omitiendo así la diferencia en responsabilidades y el detalle del carácter de las funciones, encontrando una sobregeneralización de los ejes e indicadores para la mayoría de las OPEC analizadas, y esto se evidencia en el conjunto de ejes temáticos e indicadores que se repiten al 100% en algunas OPEC. En coherencia parece haber omisiones en el proceso de construcción de las pruebas en relación con la identificación de la misionalidad de los cargos lo que afecta las diferenciaciones ya señaladas y por ende la operacionalización de los ejes e indicadores que redundan en la construcción de los ítems finales de la prueba dejando de rastrear elementos esenciales de las competencias y conocimientos requeridos para los cargos.**

En este sentido, para las pruebas funcionales y comportamentales de los cargos, resulta poco preciso, consistente, coherente y estadísticamente irrelevante que se decida hacer una corrección por puntaje directo y valorar las pruebas con base en el criterio y no en la norma, ya que no hay un peso ponderado por ítem, ejes o indicadores acorde con su relevancia, pertinencia,



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*aporte y especialización discriminadas por cargo; lo que lleva a comparar la puntuación del evaluado con criterios arbitrarios que en probabilidad se alejan de la manifestación de las competencias y conocimientos medidos, impidiendo así una comparación precisa del puntaje del aspirante con respecto a los puntajes de los demás aspirantes con caracterización homogénea (grupo normativo), estrategia que brinda una evaluación con sesgo controlado estadísticamente y aumenta la probabilidad de un juicio evaluativo más equitativo para los aspirantes de cargos homólogos” (subrayas y negrillas fuera del texto original).*

La conclusión general del estudio técnico no puede ser más contundente para dictaminar que, efectivamente, los ejes temáticos que corresponden a un número significativo de las OPEC analizadas, no guardan una adecuada relación de coherencia y de congruencia con las funciones ni con el perfil de los empleos ofertados, circunstancia que priva de confiabilidad y de eficacia a las pruebas aplicadas con el propósito de fungir como instrumentos idóneos para seleccionar al recurso humano que se ajuste a las características de los empleos ofrecidos o, lo que es igual, a las necesidades del servicio y a una adecuada atención de los intereses generales por parte de la Administración.

En la medida en que el contenido de las pruebas definidas en el acto administrativo general de convocatoria se ve afectado por las marcadas deficiencias de los ejes temáticos, el Acuerdo de Convocatoria se encuentra viciado de nulidad en uno de sus elementos esenciales o estructurales, lo que compromete la juridicidad del entero concurso de méritos.

Ello si se toma en consideración que es directamente el tantas veces aquí mencionado Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020, el acto administrativo en el cual se establece que el proceso de selección tendrá la siguiente estructura, que incluye las pruebas a aplicar a los aspirantes, diseñadas con las inocultables falencias que se viene de poner de presente:

- Convocatoria y divulgación
- Inscripciones para concurso de ascenso y abierto
- Verificación de Requisitos Mínimos de aspirantes tanto en el concurso de ascenso como en el concurso abierto
- Aplicación de pruebas escritas y de valoración de antecedentes
- Conformación y adopción de las Listas de Elegibles

Sobre las pruebas a aplicar, el carácter y ponderación de las mismas, el artículo 16 del Acuerdo de Convocatoria dispuso:

**"ARTÍCULO 16. PRUEBAS A APLICAR, CARÁCTER Y PONDERACIÓN.** *De conformidad con el artículo 2.2.6.13 del Decreto 1083 de 2015, en concordancia con el numeral 3 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, las pruebas a aplicar en este proceso de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad, adecuación y potencialidad de los aspirantes a los diferentes empleos que se convocan, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades y competencias requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de los mismos. La valoración de estos factores se realizará con medios técnicos que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente establecidos. (Subrayado propio)*

*En los términos del numeral 3 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, las pruebas aplicadas o a utilizarse en esta clase de procesos de selección tienen carácter reservado. Solamente serán de conocimiento de las personas que indique la CNSC en desarrollo de los procesos de reclamación.*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

*Específicamente, en este proceso de selección se van a aplicar Pruebas Escritas (impresas o informatizadas) para evaluar Competencias Funcionales y Comportamentales, y la Valoración de Antecedentes, según se detalla en las siguientes tablas:*

**TABLA No. 3**  
**PRUEBAS A APLICAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN EN LAS**  
**MODALIDADES DE ASCENSO Y ABIERTO\***

<b>PRUEBAS</b>	<b>CARÁCTER</b>	<b>PESO PORCENTUAL</b>	<b>PUNTAJE MÍNIMO APROBATORIO</b>
<i>Competencias Funcionales</i>	<i>Eliminatoria</i>	<i>60%</i>	<i>65.00</i>
<i>Competencias Comportamentales</i>	<i>Clasificatoria</i>	<i>10%</i>	<i>N/A</i>
<i>Valoración de Antecedentes</i>	<i>Clasificatoria</i>	<i>30%</i>	<i>N/A</i>
<i>TOTAL</i>		<i>100%</i>	

Las conclusiones generales del dictamen de psicometría aportado junto con la demanda se apoyan en el análisis individual realizado respecto de cada una de las OPEC estudiadas, ejercicio del cual se escogen algunos de los empleos objeto de examen, junto con la constatación de las deficiencias advertidas por la perito en cuanto a la estructuración de los ejes temáticos correspondientes:

**“OPEC CONVOCATORIA 147147**

**DENOMINACIÓN: Analista GRADO: 6 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: NIVEL REGIONAL.**

(...)

**ANÁLISIS**

*Para el análisis cuantitativo de la OPEC 147147 cargo de denominación analista grado 06 se debe considerar que las funciones asociadas al cargo esencialmente son 4 pues las funciones 5 y 6 son generales y se consideran de todos los manuales de la ART, por tanto, el porcentaje de ocurrencia y en general el conteo de frecuencias serán bajos.*

*El único indicador pertinente es Sistema de Control Interno (9%), con esto, se expone que los indicadores asociados al eje de administración y gestión (específico) no corresponden con la generalidad de las profesiones de acuerdo con la formación académica consignada en el manual de funciones, y esto se evidencia cuantitativamente en tanto no mostraron relación con ninguna de las 4 funciones. Existe una falla en cuanto a la elección de este eje temático, puesto que este es específico para profesiones como derecho o ingeniería agrícola, por ello, el eje de nivel medio resulta ser más adecuado para el cargo, pues es interdisciplinar y generalizado y responde a la formación académica que se estipula en el manual de funciones en tanto se relaciona con labores como la gestión y planeación estratégica para la consecución de tareas, cumplimiento de objetivos, seguimiento, evaluación y mejora de programas o proyectos y diferentes metodologías para la mejora y revisión de los mismos.*

*Se evidencia que los verbos rectores de las funciones son de ejecución, por tanto, su labor estaría asociada con responsabilidades de apoyo, no obstante, se utilizaron los mismos indicadores para la exploración de las OPEC 147153, 147183, 147186 entre otras, cargos con funciones y propósito totalmente diferentes y cuyo grado es más alto y por tanto su asignación salarial como responsabilidades son más altas, dado lo anterior,*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*sería prudente comprobar si las preguntas que se realizaron por cada indicador son consistentes con la labor de un analista grado 06.*

*(...)*

**OPEC CONVOCATORIA 147153**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 16 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO.**

*(...)*

**ANÁLISIS**

*El análisis de la OPEC 147153 comprende 12 indicadores, cuantitativamente únicamente el indicador de Gestión De Proyectos mostró un porcentaje de ocurrencia del 19%, asignación significativa para la exploración de las funciones asociadas al cargo y que resultan pertinentes con la misma, sin embargo, para el resto de los indicadores de la prueba funcional el porcentaje de ocurrencia es del 5%, por tanto, resulta no ser relevante de acuerdo con la funcionalidad del cargo.*

*Por otro lado, los ejes temáticos seleccionados para la prueba general y comportamental para el cargo resultan ser poco acertados teniendo en cuenta el nivel de responsabilidad del cargo según su código y grado, pues el porcentaje de ocurrencia se queda en el 5% respecto al manual de funciones, por tanto, son ejes que carecen de relevancia y claridad ya que no exploran un cargo de nivel profesional cuya formación y acción trascienden del ejercicio técnico de funciones al ejercicio profesional de gestión.*

*Para el análisis cualitativo de la OPEC 147153 se debieron tener en cuenta las reclamaciones de algunos funcionarios que se presentaron para el mismo y los criterios cualitativos anteriormente mencionados en el apartado de Parámetros de análisis del presente documento.*

*En primer lugar, se ha evidenciado una falta de claridad en la definición de los ejes temáticos e indicadores, puesto que, al referirse a Sistema De Control Interno, el aspirante suele confundirlo con el área de la entidad y los documentos asociados con el mismo como el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno y por esto en algunas reclamaciones se hace la claridad sobre la dependencia, naturaleza y funciones del cargo.*

*Sobre el indicador Ofimática se sigue incurriendo en una falta de especificidad por parte de la CNSC en la construcción de las preguntas del indicador, pues al realizar las agrupaciones de pruebas, como se sugiere en algunas reclamaciones: “(...) se realizó un criterio de agrupaciones, las cuales se hicieron necesarias para dar cuenta de la convocatoria [y así] permitiendo compartir ítems de diferentes indicadores que estuvieran relacionadas tanto entre entidades (...)” no se está atendiendo a las características especiales de cada entidad.*

*Sobre este mismo indicador es importante mencionar el aspecto metodológico y contextual de las pruebas: 1) La ruta para presentar en una reunión, silenciar un micrófono, hacer una conferencia responde a un proceso cognitivo de memoria, lo que contradice la metodología de Juicio Situacional planteada por la CNSC. 2) Se plantean preguntas sin tener en cuenta versión de sistema operativo, uso de plataforma en línea, escritorio o dispositivo móvil, y bajo estos 2 parámetros e idioma cambian los comandos y atajos.*

*En esta misma línea contextual, las preguntas que aluden a memoria se repiten en otros indicadores, pues en la revisión de las justificaciones de las preguntas que solicita el aspirante, se hace mención de lo siguiente: 1) “La opción de respuesta B es correcta, porque los indicadores de resultado son aquellos que cuantifican los efectos relacionados con la intervención pública*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

[como se indica en la] Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores” para este primer punto el aspirante debe recordar los tipos de indicadores de la página 10 de la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores, por tanto, puede existir una situación en la pregunta, sin embargo, en últimas el aspirante en su rol como funcionario solo debe recordar un dato. 2) “La opción de respuesta A es incorrecta porque de acuerdo con la Metodología de priorización de los proyectos de inversión pública del Departamento Nacional de Planeación, dentro del listado de elementos que otorgan puntaje adicional (...)” en la anterior el aspirante solo debe recordar un listado de elementos del Departamento Nacional de Planeación.

Para finalizar, para la OPEC los indicadores no exploran los conocimientos específicos que deberá tener el aspirante de acuerdo con el nivel y naturaleza misional que requiere el cargo. En general no son claros, relevantes ni pertinentes, ya que desconocen la especificidad del proceso y el nivel del cargo (profesional), siendo un cargo de gestión no se exploran las acciones específicas de las funciones del cargo confundiendo con funciones técnicas, esto en cuanto a la publicación de los ejes temáticos. En cuanto a la construcción de la prueba no se está cumpliendo con la metodología de Juicio situacional y se dejan de lado aspectos relevantes que serían apropiados para la construcción de las preguntas.

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147167**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 12 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: SECRETARIA GENERAL**

(...)

**ANÁLISIS**

Los ejes e indicadores propuestos para la evaluación de competencias de los aspirantes de la OPEC 147167, muestran resultados similares a la OPEC 147164, pues comparten los mismos indicadores a pesar de contar con grados diferentes, frente al resultado de la OPEC se evidencia la coincidencia de indicadores y ejes que oscilan entre 3% a 35%, siendo contratación estatal la que representa acertadamente la mayoría de las funciones del cargo, sin embargo, es importante reconocer que los verbos rectores, el nivel de responsabilidad y la cantidad de funciones de la presente OPEC grado 12 difiere a la OPEC 147164 grado 15, por lo que sería importante revisar si el contenido de los indicadores se diferenció en cada OPEC dependiendo de su grado.

Por otro lado, se presenta la misma situación, pues el indicador Procedimiento contencioso administrativo y representación legal no es congruente con el manual de funciones, pues su rol no requiere ninguna intervención en el proceso jurídico.

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147178**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 9 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: ATENCIÓN AL CIUDADANO-SECRETARIA GENERAL**

(...)

**ANÁLISIS.**

(...)

En la gráfica se puede apreciar que el porcentaje de ocurrencia de los ejes identificados en relación con el manual de funciones oscila entre el 9% y el 16%, porcentajes que resultan bajos para representar las competencias requeridas por el aspirante si se considera en nivel de especialización que exige el cargo.

(...)



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

**OPEC CONVOCATORIA 147180**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 13 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y PROSPECTIVA  
SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*... en su mayoría los ejes e indicadores propuestos no corresponden con las exigencias de las funciones descritas en el manual. Los indicadores en su mayoría describen de manera general competencias y conocimientos básicos poco relacionados con la naturaleza del cargo.*

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147183**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 13 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE ESTRUCTURACIÓN Y  
EJECUCIÓN DE PROYECTOS SUBDIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA  
RURAL Y HÁBITAT**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*El análisis de la OPEC 147183 muestra un porcentaje de ocurrencia que oscila entre el 6% y el 23%; (...) la inclusión de ejes como planeación estratégica debería ser contemplada en una alta proporción y con un peso de ítem alto, así mismo, se encuentran funciones asociadas con el acompañamiento y asistencia a la población y organizaciones sociales, lo que exigiría incluir la evaluación de competencias asociadas con orientación al usuario. Se evidencia que la mayor parte de los ejes e indicadores propuestos para la evaluación de competencias de los aspirantes no guarda coherencia, relevancia y pertinencia con el perfil descrito en el manual de funciones del cargo.*

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147186**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 16 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN  
DE PROYECTOS SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*En el análisis se encuentra que, los ejes e indicadores propuestos son insuficientes para evaluar la especificidad exigida por funciones como: 5. Gestionar la creación y operación de redes de operadores para la estructuración y ejecución de proyectos de reactivación económica, la producción agropecuaria y el derecho a la alimentación a cargo de la dependencia, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Agencia. 2. Coordinar la elaboración de los estudios e investigaciones requeridas para la identificación de problemáticas para la formulación, estructuración y ejecución de los proyectos para la reactivación económica, la producción agropecuaria y el derecho a la alimentación, en los territorios PDET - PNIS, atendiendo a las necesidades institucionales y de los actores territoriales. 3. Coordinar la conformación y operación de grupos de trabajo intersectoriales para la formulación, estructuración y ejecución de los proyectos para la reactivación económica, la producción agropecuaria y el derecho a la alimentación, según los procedimientos establecidos por la Agencia.*

*Se puede concluir que para el cargo se presentaron ejes e indicadores generales que no contemplan las particularidades del cargo según el grado, puesto que, aunque algunos guardan la misma denominación y solo difieren*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*en el grado, el análisis detallado muestra que las funciones son diferentes y exigen diferentes grados de especialización, así como de responsabilidad.*  
(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147189**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 16 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN SUBDIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y  
COORDINACIÓN**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*... Se concluye que los indicadores en su mayoría describen de manera general competencias y conocimientos básicos poco relacionados con la naturaleza del cargo.*

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147211**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 12 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: NIVEL REGIONAL**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*Se puede concluir que para el cargo se presentaron ejes e indicadores generales que no contemplan las particularidades del cargo según el grado, puesto que, aunque algunos guardan la misma denominación y solo difieren en el grado, el análisis detallado muestra que las funciones son diferentes y exigen diferentes grados de especialización, así como de responsabilidad.*

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147212**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 16 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: NIVEL REGIONAL**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*Se puede concluir que para el cargo se presentaron ejes e indicadores generales que no contemplan las particularidades del cargo relacionadas con la articulación interinstitucional, de actores y de acciones, el análisis detallado muestra que las funciones diferentes grados de especialización, por tanto, no parece haber una total congruencia entre la especificidad de funciones con los indicadores y ejes establecidos.*

(...)

**OPEC CONVOCATORIA 147151**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 12 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: OFICINA JURÍDICA**

(...)

**ANÁLISIS**

(...)

*Los indicadores de la prueba funcional que muestran frecuencias bajas son Atención y participación ciudadana en tanto su relación no está inmersa en las funciones del manual y el indicador Gerencia pública anticorrupción, en tanto no es claro para el aspirante y recae en una sobregeneralización que no permite identificar la definición que se le da al mismo.*

*Para finalizar, es coherente que la evaluación concentre el peso de sus ítems en indicadores y ejes relacionados como la capacidad de argumentación, comunicación efectiva, proyección, estudios jurídicos inmersos en los indicadores de Defensa judicial y Manejo Normativo, sin embargo, es recomendable disminuir el peso a indicadores y ejes que exploran funciones*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*básicas y generales como operación administrativa, Gerencia pública anticorrupción, Trabajo En Equipo, etc, para invertir en la evaluación de Formulación y evaluación de proyectos, el Estatuto anti-trámites y Visión Estratégica.*

*(...)*

**OPEC CONVOCATORIA 147174**

**DENOMINACIÓN: Gestor GRADO: 11 NIVEL: Profesional**

**DEPENDENCIA: DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y PROSPECTIVA  
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS Y MONITOREO**

*(...)*

**ANÁLISIS**

*(...)*

*De la misma manera, algunos de los indicadores de la prueba general y comportamental están totalmente ausentes, el indicador de la prueba funcional Auditorías Internas de igual manera está totalmente ausente en tanto ninguna de sus responsabilidades o funciones es auditar, es evidente que un gran porcentaje de indicadores no son coherentes para la exploración del perfil.*

*En el análisis cualitativo se evidencia que algunas de las funciones que se contemplaron, teniendo en cuenta los requisitos de estudio y experiencia los ejes resultan insuficientes para evaluar la especificidad exigida para funciones como: ...”*

**1.14** Entre la documentación que la CNSC acompañó a su oficio calendado el 30 de agosto de 2022, radicado bajo el No. 2022RS093671<sup>36</sup>, con el cual dio respuesta a la solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición de información y documentos el 8 de agosto de 2022<sup>37</sup>, incluyó el cronograma de las actividades que resta por agotar dentro del concurso de méritos objeto del presente litigio<sup>38</sup>. Este cronograma pone de presente -página 5- que la entrega de los resultados definitivos que arrojó la última prueba aplicada de las previstas en el Acuerdo de Convocatoria -prueba de valoración de antecedentes- ocurrió el 21 de octubre de 2022 y que la entrega del archivo consolidado de los resultados obtenidos tras el agotamiento de todas las fases del proceso de selección, tuvo lugar el 27 de octubre de 2022.

Ello significa que, previsiblemente, se expedirán listas de elegibles a partir del mes de noviembre de 2022. Una vez adquieran firmeza dichas listas, culminará el concurso de méritos y los aspirantes escogidos adquirirán el derecho a ser nombrados en período de prueba en los empleos para acceder a los cuales concursaron. Ello implicará que, correlativamente, los servidores públicos nombrados en provisionalidad en tales cargos deberán ser, *prima facie*, desvinculados del servicio y la ART deberá comenzar a cumplir las funciones que legalmente le corresponden, con un recuso humano que, con altas probabilidades debido a las insalvables inconsistencias detectadas en la fase de planeación y durante la realización del concurso, ya expuestas -abierta ilegalidad del manual del funciones, construido sin la participación de los interesados, falta de involucramiento de la ART en la fase final de la planeación tras la reestructuración de la Entidad y de su planta de personal, falta de disponibilidad presupuestal para la realización del concurso, ejes temáticos inconsistentes o incongruentes con el perfil de los empleos convocados y, por lo mismo, pruebas mal diseñadas-, será un recurso humano que no tendrá un perfil coherente con las funciones propias de los cargos convocados.

---

<sup>36</sup> Anexo 7 a la presente demanda.

<sup>37</sup> Anexo 8 *ibídem*.

<sup>38</sup> Anexo 12.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

Tal situación cuenta con una potencialidad altamente lesiva del interés general y de la atención de las tareas a cargo de la Entidad de manera eficiente, a lo cual ha de sumarse que, naturalmente, conducirá de modo inexorable también a la causación de perjuicios irremediables a los derechos de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en los empleos convocados, quienes previsiblemente serán separados de los cargos respectivos para acatar los resultados arrojados por un concurso de méritos pletórico de ilegalidades, de deficiencias técnicas y de irregularidades en su estructuración y ejecución. Tales circunstancias deben ser invariablemente tenidas en cuenta al momento de pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares de urgencia que se formula junto con la presente demanda.

**1.15** Con fundamento en los hechos precedentemente expuestos, previamente a la instauración de esta acción constitucional formulé demanda de simple nulidad ante el Consejo de Estado con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

**“QUE SE DECLARE LA NULIDAD** de los siguientes actos administrativos:

**2.1** Resolución No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por la cual se modifica y se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART”.

**2.2** Resolución No. 000009 del 30 de diciembre de 2016, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por la cual se adiciona el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART”.

**2.3** Resolución No. 000457 del 10 de julio de 2017, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por la cual se adiciona el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART”.

**2.4** Resolución No. 000001 del 2 de enero de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por la cual se Adiciona el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia de Renovación del Territorio”.

**2.5** Resolución No. 0000481 del 7 de septiembre de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por medio de la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio”.

**2.6** Resolución No. 000514 del 18 de septiembre de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “Por medio de la cual se modifica la Resolución No. 000001 de 2020 “Por la cual se Adiciona el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia de Renovación del Territorio”.

**2.7** Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, “Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART- identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3”.*

Como medidas cautelares de urgencia, en escrito separado que se radicó junto con la mencionada demanda de nulidad, solicité el decreto de las siguientes:

*“Decretar como medidas cautelares de urgencia, la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 0354 de 2020 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las Resoluciones No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, No. 000009 del 30 de diciembre de 2016, No. 000457 del 10 de julio de 2017, No. 000001 del 2 de enero de 2020, No. 0000481 del 7 de septiembre de 2020 y No. 000514 del 18 de septiembre de 2020, todas proferidas por la Dirección General de la ART, demandadas en el presente proceso.*

*Asimismo, ordenar la suspensión inmediata del trámite del concurso de méritos que se viene adelantando bajo la regulación contenida en el referido Acuerdo No. 0354 de 2020 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

*Subsidiariamente y en caso de que para el momento en el cual se adopte la decisión que resuelva sobre la presente solicitud de medidas cautelares, haya concluido ya el trámite del concurso de méritos en mención, respetuosamente se solicita a la Sección Segunda del H. Consejo de Estado que ordene tanto a la CNSC como a la ART, como medida cautelar, abstenerse de avanzar en el procedimiento encaminado a realizar el nombramiento en período de prueba de las personas que ocupen posiciones de mérito en las listas de elegibles que les hagan acreedores del derecho a ser vinculadas en esa condición con la ART y/o suspender la realización de la evaluación en el desempeño laboral que podría permitir, a quienes ya hubieren sido nombrados en período de prueba, adquirir el escalafonamiento en la carrera administrativa”.*

Se acompaña a esta demanda presentada en ejercicio de la acción de tutela, copia de la citada demanda promovida a través del medio de control de simple nulidad, del escrito de solicitud de medidas cautelares que se adjuntó a dicho libelo y de la constancia de radicación, tanto del uno como del otro, ante el Consejo de Estado<sup>39</sup>.

## **2. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS**

Con la expedición del Acuerdo 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con la realización del concurso de méritos convocado mediante dicho acto administrativo, se han conculcado y se siguen vulnerando los siguientes derechos fundamentales de los cuales son titulares mis representados: (i) igualdad –conectado con los derechos/principios constitucionales a la igualdad para el acceso a empleos y funciones públicas y mérito como eje axial de la carrera administrativa (artículos 13, 40-7 y 125 constitucionales)-; (ii) debido proceso (artículo 29 superior); (iii) trabajo -artículos 25 y 53 constitucionales- y (iv) acceso a la Administración de Justicia.

---

<sup>39</sup> Anexos 16, 17 y 18.



### 3. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES OBJETO DE LA PRESENTE DEMANDA DE TUTELA

Al contenido y alcance de cada uno de tales derechos, así como a las razones que explican su vulneración en el presente caso se hará referencia enseguida.

#### **3.1 El derecho fundamental a la igualdad y su transgresión por parte de la CNSC en el presente caso.**

**3.1.1 El contenido normativo del derecho fundamental a la igualdad. La relevancia de su conexión con el derecho fundamental a la igualdad para el acceso a empleos públicos y con el mérito como elemento axial de la carrera administrativa. El respeto a la igualdad y al mérito como derecho no sólo de los ciudadanos, sino también de la Administración.**

Recientemente<sup>40</sup> la Corte Constitucional recordó que ha dedicado una importante cantidad de pronunciamientos a decantar el concepto y el alcance del derecho, principio y valor que es la igualdad, consagrada tanto en el Preámbulo como en el artículo 13 de la Carta, para reafirmar que (i) es uno de los pilares del Estado Social de Derecho<sup>41</sup> y fundamento de la democracia<sup>42</sup> y (ii) que en la Constitución Política la igualdad ostenta la triple condición de (a) *valor*, porque consagra fines hacia los cuales debe orientarse la actividad estatal; (b) *principio*, porque constituye un deber ser que rige la producción, la interpretación y la aplicación de normas jurídicas y (c) *derecho*, porque toda persona, natural o jurídica, pública o privada, cuenta con la potestad de exigir su protección mediante la imposición a terceros de deberes de abstención o de acción, según corresponda<sup>43</sup>.

Adicionalmente, que (iii) la igualdad tiene dos facetas, *formal* y *material*, que no son excluyentes sino complementarias en aras de la concreción de los fines esenciales del Estado Social de Derecho<sup>44</sup> y que (iv) la igualdad es de carácter relacional, por cuanto carece de un contenido material específico y dicho contenido debe determinarse, caso a caso, a través de un ejercicio de comparación entre personas orientado a establecer cuál de los distintos elementos o aristas que la igualdad ofrece, resulta aplicable a la situación particular de la que se trate<sup>45</sup>.

Descendiendo tales planteamientos para precisar el alcance del derecho a la igualdad frente al acceso a empleos públicos de carrera administrativa, se desprende de lo normado en el artículo 13 superior que la Administración tiene vedado introducir discriminaciones injustificadas entre los administrados a tal efecto, de modo que debe garantizar el acceso igualitario a los empleos del

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-050 de 2021; Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-566 de 1995, C-209 de 2012, C-1019 de 2012, C-178 de 2014, C-725 de 2015, C-335 de 2016, C-115 de 2017, C-220 de 2017 y C-607 de 2019.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1048 de 2005; Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencias C-1287 de 2001, C-818 de 2010, C-329 de 2015, C-104 de 2016, C-015 de 2018, C-605 de 2019, entre otras.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencias C-414 de 1994, C-624 de 2008, C-250 de 2012, C-015 de 2014, C-178 de 2014, C-329 de 2015, C-035 de 2016, C-191 de 2016, C-115 de 2017, C-605 de 2019, entre otras.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencias C-090 de 2001, SU-388 de 2005, C-624 de 2008, C-250 de 2012, C-178 de 2014, C-329 de 2015, C-220 de 2017, C-605 de 2019, entre otras.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

Estado<sup>46</sup>, lo que comporta acatar la prohibición de materializar tratos irracionales o discriminatorios que adolezcan de una justificación objetiva y razonable<sup>47</sup>.

En este orden de ideas, se hace necesario precisar que la igualdad en la función pública se define como la semejanza en el trato y en las oportunidades que debe ofrecer el Estado a sus administrados para acceder a cargos en las entidades públicas<sup>48</sup> y en la obligación que al mismo aparato estatal le asiste de abstenerse de realizar exclusiones o discriminaciones injustificadas que vulneren el acceso a estos cargos para los ciudadanos. De ahí que haya subrayado la Corte que **“el principio de igualdad está en contradicción con cualquier regulación que establezca requisitos ajenos al mérito y capacidad de los participantes, *sin suficiente fundamento objetivo o que las pruebas no sean valoradas en forma razonable y proporcional a su importancia, teniendo en cuenta el cargo a proveer, pues con ello se estaría obstruyendo el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad*”** (negritas y subrayas fuera del texto original)<sup>49</sup>.

Tratándose de la relación de la carrera administrativa con el derecho a la igualdad, la Corte Constitucional ha indicado que **“el acceso a la carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes es una manifestación concreta del derecho a la igualdad”**, que se opone al establecimiento de **“requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes”**, pues de obrar en la forma descrita se erigirían **“barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales”**<sup>50</sup>.

La carrera administrativa, entonces, busca la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y al trabajo en igualdad de condiciones y oportunidades, con estabilidad y posibilidad de promoción dependiendo de la eficiencia y los resultados que acrediten en el cumplimiento de las funciones a su cargo<sup>51</sup>. En este sentido, el sistema de carrera administrativa está íntimamente vinculado con la protección del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos que consagra el artículo 40-7 de la Carta, en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades. La exigencia de un concurso público de méritos propende por que, a través de un procedimiento abierto y democrático, los ciudadanos,

**“sin distingo ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática (...) dicho mecanismo de selección debe responder a parámetros objetivos de evaluación, lo que impide tratamientos**

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia T-489 de 1999; Magistrada ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia C-339 de 1996; Magistrado ponente: Julio César Ortiz Gutiérrez.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia C-319 de 2010; Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>49</sup> Véase, en este sentido, en otros pronunciamientos, las sentencias de la Corte Constitucional C-555 de 1994; C-507 de 1997; T-245 de 1998; SU-250 de 1998; C-741 de 1998; C-153 de 1999; C-155 de 1999; C-647 de 2000; C-292 de 2001; C-808 de 2001; C-973 de 2001; C-421 de 2006; C-211 de 2007; C-1040 de 2007 y C-901 de 2008.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencias C-041 de 1995 –Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz- y C-588 de 2009; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>51</sup> En la dirección anotada puede verse, entre otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, las sentencias T-419 de 1992; C-479 de 1992; C-1177 de 2001; C-517 de 2002; C-1079 de 2002; C-532 de 2006; C-182 de 2007; C-315 de 2007 y C-588 de 2009.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

**discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público**<sup>52</sup> (se deja destacado cuanto resulta de especial trascendencia para el asunto *sub examine*).

En este sentido, constituye exigencia constitucional que la provisión de los empleos públicos de carrera permita (i) participar en la competencia a todas las personas por igual y (ii) elegir entre ellas a las que sean las mejores, en razón a sus méritos, para desempeñar las funciones que deben ser atendidas por la entidad respectiva<sup>53</sup>. También se trata de un mandato incluido en instrumentos de Derecho Internacional que integran el bloque de constitucionalidad como el numeral segundo del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a cuyo tenor *“toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

En similar dirección, el numeral 1º del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de acceso a cargos públicos como un derecho político por cuya virtud *“[T]odos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”*. Asimismo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho de acceso a cargos públicos, en condiciones de igualdad de oportunidades, al prever que *“[T]odos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (...) c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

En este sentido, ha subrayado el Tribunal Constitucional que *“la posibilidad de acceso a los empleos estatales, bajo el régimen de carrera, permite que las expectativas que tienen (las personas) se concreten en el reconocimiento de iguales oportunidades, sin que les sea dado a las autoridades otorgar “tratos preferentes” o carentes de “justificación objetiva”*<sup>54</sup> e implica, por lo tanto, *“que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca”*<sup>55</sup> (se deja subrayado).

Y es que la Corte Constitucional destaca insistentemente que la carrera administrativa *“se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público”*; en ese orden de ideas, los principios que informan a la carrera administrativa se enfocan *“todos ellos a la eficacia del criterio del mérito como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público”*<sup>56</sup>. Respecto de la consagración del mérito como eje rector de la carrera administrativa según los dictados del artículo 125 superior<sup>57</sup>, la Corte reseña que *“[L]a ratio iuris de una carrera no es otra que la de racionalizar la administración mediante una normatividad que regule el mérito para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio. Con ello se objetiviza el manejo del personal y se sustraen los empleos de*

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-553 de 2010; Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 2012; Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencias C-041 de 1995 –Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz- y C-588 de 2009; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencia C-315 de 2007; Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencias C-349 de 2004 –Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra- y C-588 de 2009; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

factores subjetivos. La idea de "mérito" es la piedra de toque del ingreso a la carrera<sup>58</sup>.

Entran inmediatamente en escena las razones por las cuales que la escogencia del recurso humano al servicio de las entidades del Estado se realice con sujeción a los enunciados principios/derechos de mérito e igualdad, constituye una garantía de la cual es titular tanto el ciudadano -aspirante a acceder al empleo de carrera ofertado en concurso de méritos y/o servidor público nombrado en provisionalidad en alguno de tales empleos- como, incluso, de la entidad estatal necesitada de la vinculación de ese talento humano.

Esto habida consideración de que, como la Corte Constitucional con mucha insistencia lo ha puntualizado, **existe "una relación intrínseca" entre la carrera administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública**, al punto que, según la Corporación, el fundamento constitucional de la carrera administrativa se encuentra en los artículos 125 y 209 superiores", toda vez que, en ausencia de los criterios de mérito y eficiencia, **"la función administrativa no puede estar al servicio de los intereses generales ni podrá ser desarrollada con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"**<sup>59</sup> (énfasis añadido).

El sistema de carrera administrativa busca el cumplimiento de los fines estatales en la medida en que apunta a que la función pública, entendida como "el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines"<sup>60</sup>, sea atendida por personas suficientemente calificadas y seleccionadas bajo el único criterio del mérito, de sus calidades personales y de sus capacidades técnicas, profesionales o, en general, de su conocimiento y formación, como corolario de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia que deben informar el ejercicio de la función administrativa según las voces del artículo 209 constitucional<sup>61</sup>.

Dicho en otros términos, **el óptimo funcionamiento de las entidades estatales y la adecuada prestación de los servicios públicos a su cargo, se alcanzan a través de la escogencia de los servidores del Estado mediante concursos de méritos que permitan MEDIR LAS CAPACIDADES DE LOS ASPIRANTES, DEPENDIENDO DE LAS FUNCIONES Y EL PERFIL DEL EMPLEO POR PROVEER**<sup>62</sup>; todo tomando en consideración que "la operatividad material de los sistemas de carrera administrativa impide la reproducción de prácticas clientelistas y otras formas de favorecimiento a través de la concesión irregular de empleos estatales, comportamientos estos que alejan a la función pública de la satisfacción del interés general y del cumplimiento de los fines esenciales del Estado"<sup>63</sup>. De este modo, el concurso debe permitirle a la entidad "(i) la dotación de una planta de personal capacitada e idónea que preste sus servicios conforme lo requiera el interés general; (ii) contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados y (iii) asegurar

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia C-011 de 1996; Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, sentencias C-901 de 2008 –Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo- y C-588 de 2009; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencia C-631 de 1996; Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencias C-540 de 1998; Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz; C-1177 de 2001; Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis y C-1079 de 2002; Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia C-517 de 2002 –Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández-; C-1079 de 2002 –Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil- y C-315 de 2007; Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>63</sup> Corte Constitucional C-315 de 2007; Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado<sup>64</sup>.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha reiterado que la implementación del sistema de carrera administrativa tiene como objetivo el de lograr *“la más alta idoneidad de los funcionarios y servidores públicos, la excelencia en la administración pública para el logro de los fines esenciales y objetivos del Estado Constitucional de Derecho, como el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, contribuyendo a evitar los vicios del clientelismo, favoritismo y el nepotismo, y aportando así mismo a la modernización y racionalización del Estado”*<sup>65</sup>. Por lo mismo,

*“... la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos, tiene como finalidad salvaguardar el interés general (C.P. art. 209) y propender por el logro de los fines esenciales del Estado (C.P. art. 2º). En ese orden de ideas, satisfacen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, aquellos límites que inequívocamente permiten asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, es decir, la eficiencia, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.)”*<sup>66</sup>.

*Así mismo, en reiteradas oportunidades<sup>67</sup>, la Corte también ha señalado que esta potestad no es absoluta, y el legislador debe, en ejercicio de su competencia, buscar el equilibrio entre dos principios de la función pública (i) el derecho que tienen todos los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas en igualdad de oportunidades, y (ii) la búsqueda de la eficiencia y eficacia en la administración mediante mecanismos que permitan seleccionar a aquellas personas que por su mérito y capacidad profesional, resulten las más idóneas para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo<sup>68</sup> (subrayas y negrillas fuera del texto original).*

En definitiva, la Carta Política erige en derecho fundamental la igualdad para acceder a los empleos públicos y toda persona puede legítimamente aspirar a ejercerlo. Para ello debe acreditar, en el concurso de méritos respectivo, que es la mejor capacitada y calificada para desempeñar las funciones propias del cargo al cual aspira. Que en el concurso sean la igualdad y el mérito los elementos orientadores de la escogencia, constituye también un derecho fundamental de la

<sup>64</sup>Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-479 de 1992 –Magistrados ponentes: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero-; C-063 de 1997 –Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero- y C-733 de 2005; Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencias C-479 de 1992 –Magistrados ponentes: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero-; C-195 de 1994 –Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa-; C-1079 de 2002, -Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil-; C-1230 de 2005 –Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil- y C-753 de 2008; Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería.

<sup>66</sup> Nota original del pronunciamiento citado: Sentencia de la Corte Constitucional C-100 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-109 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

<sup>67</sup> Nota original del pronunciamiento citado: Ver entre otras las sentencias C-221 de 1992 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-511 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. AV. Fabio Morón Díaz), C-537 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón), C-408 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa), C-109 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería), C-739 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil), C-100 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Araujo Rentería), C- 171 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1174 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia C-099 de 2007; Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

entidad estatal, interesada en vincular al recurso humano idóneo y de mejores cualidades y aptitudes, para ejercer de manera eficiente las funciones que se le encomiendan al servicio de los intereses generales, como lo ordena el artículo 209 constitucional. Por consiguiente, el concurso debe estar diseñado del tal forma que verdaderamente permita escoger a los mejores aspirantes, que cuenten con el perfil requerido para que las funciones de los empleos ofertados sean cabalmente atendidas.

Si el concurso no consulta esta exigencia, por ejemplo porque los instrumentos previstos en el marco del mismo para evaluar y calificar a los aspirantes, no son coherentes con los perfiles y con las funciones de los empleos ofertados, se discriminará injustificadamente –con la consiguiente transgresión del derecho fundamental a la igualdad- a interesados en ganar el derecho a tales cargos que tienen el perfil requerido pero a quienes se les habrá sometido a pruebas cuyo contenido no es congruente con la naturaleza de las plazas ofertadas. En este contexto, no serán realmente el mérito y la igualdad, sino otros factores como las casualidades o el azar, los que orientarán la selección del personal y, también en ese contexto, se afectará al adecuado ejercicio de sus funciones por parte de la entidad que debe proveer las vacantes, entidad que, por lo mismo, no podrá atender en debida forma al ya aludido mandato consagrado en la primera frase del citado artículo 209 de la Constitución Política: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales*”. Eso es lo que, según se verá en seguida, ha acontecido en el presente caso.

**3.1.2 La vulneración del derecho fundamental a la igualdad –in genere-, del derecho fundamental a la igualdad para el acceso a empleos públicos –en concreto- y del principio constitucional del mérito como rector de la carrera administrativa, en el presente asunto.**

**3.1.2.1 El acto administrativo de convocatoria a concurso.**

El acto administrativo general de convocatoria, como norma reguladora de un concurso público de méritos, fija en forma precisa cuáles son las condiciones que han de concurrir en los aspirantes y establece las pautas y procedimientos de conformidad con los cuales habrá de desarrollarse el proceso de selección de los empleados públicos<sup>69</sup>; sus reglas son inmodificables por cuanto la variación de las mismas afecta principios constitucionales y derechos fundamentales de los asociados, en general y de los participantes en el concurso, en particular. Por ello la jurisprudencia constitucional pacífica e insistentemente subraya que la convocatoria constituye una norma que se convierte en obligatoria en el concurso, de manera que cualquier inobservancia de las etapas o procedimientos consignados en ella, vulnera el derecho fundamental al debido proceso en cabeza de los participantes, salvo que las modificaciones realizadas en el trámite del concurso, debidas a factores exógenos, sean plenamente publicitadas a los aspirantes para que, en forma igualitaria, conozcan las nuevas reglas de juego que rigen el proceso<sup>70</sup>.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 31, define a la convocatoria como norma reguladora de todo concurso, que obliga tanto a la Administración como a las entidades contratadas y a los participantes en el proceso de selección de funcionarios. De acuerdo con las disposiciones de la citada Ley 909 de 2004, en relación con el acto administrativo de convocatoria a los concursos públicos de

<sup>69</sup> Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2009; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencias T-090 de 2013 –Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva y T-682 de 2016; Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

méritos la CNSC tiene atribuidas de forma concreta las siguientes facultades: (i) fijar los lineamientos generales con sujeción a los cuales se desarrollarán los procesos de selección (artículo 11-a); (ii) acreditar a las entidades que podrán realizar procesos de selección (artículo 11-b); (iii) elaborar las convocatorias a concurso, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la propia ley y el reglamento (artículo 11-c); (iv) "realizar" y "adelantar" los procesos de selección para el ingreso al empleo público (artículos 11-i y 30) y (v) determinar los costos de los concursos (artículo 30, inciso final).

El artículo 31 de la misma Ley 909 de 2004 se refiere expresamente al acto administrativo de convocatoria a los concursos públicos de méritos y a la competencia funcional para su expedición de la siguiente manera:

*"ARTÍCULO 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:*

*1. Convocatoria. La convocatoria, que deberá ser suscrita por la comisión nacional del servicio civil, el jefe de la entidad u organismo, es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes".*

Para precisar el alcance de la disposición legal transcrita, el Decreto 1083 de 2015 establece lo siguiente:

*"Artículo 2.2.6.4. Modificación de la convocatoria. Antes de iniciarse las inscripciones, la convocatoria podrá ser modificada o complementada en cualquier aspecto por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual deberá ser divulgado por la entidad que adelanta el proceso de selección.*

*Iniciadas las inscripciones, la convocatoria solo podrá modificarse en cuanto al sitio, hora y fecha de recepción de inscripciones y aplicación de las pruebas, por la entidad responsable de realizar el concurso. Las fechas y horas no podrán anticiparse a las previstas inicialmente en la convocatoria.*

*Las modificaciones respecto de la fecha de las inscripciones se divulgarán por los mismos medios utilizados para la divulgación de la convocatoria, por lo menos con dos (2) días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo adicional.*

*Las relacionadas con fechas o lugares de aplicación de las pruebas, deberán publicarse por los medios que determine la entidad que adelanta el concurso incluida su página web y, en todo caso, con dos (2) días de anticipación a la fecha inicialmente prevista para la aplicación de las pruebas. Estas modificaciones serán suscritas por el responsable del proceso de selección y harán parte del expediente del respectivo concurso. Copia de las mismas deberá enviarse a la Comisión Nacional del Servicio Civil y a la Comisión de Personal de la entidad correspondiente.*

*Parágrafo. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil dejar sin efecto la convocatoria cuando en ésta se detecten errores u omisiones relacionadas con el empleo objeto de concurso y/o la entidad a la cual pertenece, o con las pruebas o instrumentos de selección, cuando dichos errores u omisiones afecten de manera sustancial y grave el desarrollo del proceso de selección" (se deja subrayado).*

La intangibilidad del acto administrativo de convocatoria una vez expedido y publicitado, después de agotada la etapa de reclutamiento, es la regla general. Cuando dicho acto se encuentra afectado por irregularidades que puedan afectar



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

de manera grave y sustancial el proceso de selección, corresponde a la CNSC dejar sin efecto la convocatoria, de acuerdo con la normatividad transcrita.

3.1.2.2 El deber de la CNSC y de las entidades que tienen los empleos vacantes ofertados, de honrar los dictados impuestos por el principio constitucional de coordinación para planificar el concurso, pero la competencia exclusiva y excluyente de la CNSC para proferir el acto administrativo general de convocatoria a concurso de méritos.

Al estudiar el alcance de la exigencia contenida en el artículo 31 de la ley 909 de 2004 en el sentido de que el acto de convocatoria sea suscrito por la CNSC y por el representante legal de la entidad en cuya planta de personal se encuentran los empleos ofertados, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional han remarcado la importancia y lo insoslayable del deber de actuar con sujeción al principio de coordinación, por parte de dichas entidades, para la planeación del concurso se méritos.

La Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>71</sup> si bien es verdad que destaca la autonomía de la CNSC para cumplir la función que le está constitucionalmente asignada de administrar el régimen general de carrera administrativa de forma exclusiva, no es menos cierto que subraya la trascendencia del deber que le asiste de acatar los dictados del principio constitucional de coordinación —uno de los inherentes a la función administrativa según lo normado por el artículo 209 de la Carta— y, por consiguiente, de implicar en el proceso de planeación y de elaboración de la convocatoria a la entidad en la cual se presentan las vacantes, **lo que en modo alguno puede suponer que comparta con ésta la competencia para proferir los actos administrativos correspondientes.** Subraya la providencia en cita que la CNSC, como ente rector de la carrera administrativa por mandato del artículo 130 constitucional, se erige “*en la única autoridad con capacidad jurídica, autonomía y competencia administrativa para dictar reglas y regulaciones en la materia que ostenten el carácter de vinculantes, tanto para la entidad beneficiaria de la provisión de empleos, las instituciones, universidades contratadas para la realización del concurso y los participantes*”<sup>72</sup>.

Esta misma es la interpretación que dio a la disposición legal la Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 31-1 de la Ley 909 de 2004, dándole a dicho precepto la lectura que le había dispensado la Sección Segunda del Consejo de Estado en la providencia comentada. En la sentencia C-183 de 2019, la Corte Constitucional declaró exequible

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 31 de enero de 2019; Radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00; Número interno: 4574-2016.

<sup>72</sup> De lo que se sigue que la exigencia legal consistente en que el nominador suscriba el acto de convocatoria no constituye una formalidad sustancial sino meramente accidental de cara a la validez del acto administrativo, cuya ausencia puede suplirse incluso por cualesquiera actuaciones desplegadas por la entidad beneficiaria del concurso que den a entender, de modo inequívoco, que ésta intervino cabalmente en la preparación de la convocatoria. Así pues, la entidad beneficiaria del concurso participa del *iter* preparativo de la convocatoria —coordinación— a través de actividades como “*la entrega del estudio de las cargas de personal, listado de vacantes, la emisión del certificado de disponibilidad y registro presupuestal (...) que se erigen en manifestación inequívoca de su voluntad concurrente para la suscripción del acto administrativo que incorpora la convocatoria a concurso*”.

Se destaca entonces en la decisión que cuando el artículo 31-1 de la Ley 909 de 2004 se refiere a quienes han de suscribir el acto administrativo de convocatoria, lo hace para exigir que se agote la aludida etapa previa de planeación y de coordinación interinstitucional por las implicaciones tanto administrativas como presupuestales que esta clase de actuaciones administrativas comportan, pero “*sin que este proceso de participación e interrelación implique necesariamente que ambas entidades, a través de sus representantes legales, deban concurrir con su firma en el acto administrativo que incorpora la convocatoria al proceso de selección o concurso*”.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

condicionadamente el artículo 31-1 de la Ley 909 de 2004, “bajo el entendido de que, (i) el jefe de la entidad u organismo puede suscribir el auto de convocatoria, como manifestación del principio de colaboración armónica, y (ii) en todo caso la CNSC no puede disponer la realización de un concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad destinataria los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley...” La Corte entendió que la norma demandada permitía “dos interpretaciones: 1) la de entender que para poder hacer la convocatoria son necesarias las dos voluntades, y 2) la de entender que, en el proceso de la convocatoria convergen diversas competencias, que se ejercen de manera coordinada, pero que de ello no se sigue que la suscripción de la convocatoria por el jefe de la entidad u organismo sea necesaria para su validez. Al juzgar esas interpretaciones, la Sala concluyó que la primera no era compatible con la Constitución, mientras que la segunda sí lo era. En consecuencia, declaró la constitucionalidad condicionada, en los términos de la segunda interpretación, de la norma demandada”<sup>73</sup>.

Llama la atención el siguiente párrafo incluido en la providencia citada, por su interés para el caso de la convocatoria a concurso de la ANI, que deja claro que pese a la participación que pueda tener la entidad en la cual se encuentran los empleos vacantes en la fase de planeación del concurso, la responsabilidad por la definición del contenido de la convocatoria es exclusiva de la CNSC, razonamiento de singular relevancia para los casos en los que, como el aquí analizado, dicho acto administrativo presenta irregularidades que deberían conducir a su anulación:

“En consecuencia, si bien el jefe de la entidad u organismo tiene competencias relacionadas con la financiación del concurso, al punto de que sin presupuesto el concurso se tornaría inviable, de ello no se sigue que éste tenga alguna competencia respecto del contenido de la convocatoria, valga decir, de la norma reguladora del concurso, que obliga a la administración, a las entidades contratadas para realizarlo y a los participantes. Tampoco puede, satisfechos los presupuestos administrativos que son de su responsabilidad, condicionar la realización de la convocatoria o incidir en su contenido, por la vía de rehusar la firma de la misma”<sup>74</sup> (énfasis añadido).

<sup>73</sup> Por ello, concluyó el Tribunal Constitucional que “[P]or tanto, que dicho jefe de la entidad u organismo suscriba o no la convocatoria, no afecta la validez de la misma, en tanto norma reguladora del concurso. Esta norma resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, de manera privativa, a la CNSC. Como ya se ha dicho y, ahora conviene repetir, la suscripción de la convocatoria por el jefe de la entidad u organismo no implica que éste pueda fijar la norma reguladora del concurso, ni que le sea posible incidir de manera parcial en la misma, por medio de modificaciones o cambios en su contenido, ni que pueda obstruir u obstaculizar, de manera discrecional e inopinada, por la mera decisión de no firmarla, el ejercicio de dicha competencia.

La norma que prevé la suscripción de dicho jefe de la entidad u organismo de la convocatoria es compatible con la Constitución, en tanto y en cuanto se refiere, en el ámbito de la colaboración armónica, al ejercicio de una competencia diferente a la administrar la carrera, como es la de planear, presupuestar y asegurar la financiación del concurso.

En conclusión, si bien el jefe de la entidad u organismo puede suscribir la convocatoria, de esta posibilidad no se sigue de ningún modo (i) que pueda elaborarla, modificarla u obstaculizarla y (ii) que la validez de la convocatoria dependa de la firma del jefe de la entidad o u organismo. El que el jefe de la entidad u organismo pueda suscribir la convocatoria, como se precisará en la decisión, se da como una manifestación del principio de colaboración armónica, pero no es un requisito indispensable para la validez de la convocatoria, en tanto norma rectora del concurso. De otra parte, como también se precisará en la decisión, **la CNSC, que es el autor exclusivo de la convocatoria**, no puede disponer la realización del concurso sin que previamente se hayan cumplido en la entidad cuyos cargos se van a proveer por medio de éste, los presupuestos de planeación y presupuestales previstos en la ley” (énfasis añadido). Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2019; Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>74</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2019; Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

3.1.2.3 Los “ejes temáticos” con insumo insoslayable y determinante del contenido del acto administrativo general de convocatoria, que predeterminan el carácter y alcance de las pruebas a aplicar dentro del concurso.

Con el propósito de comprender el alcance de la expresión “ejes temáticos”, acuñada en la terminología de la cual suele hacerse uso con ocasión de la planificación y ejecución de concursos de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa, conviene remitirse a la Guía de Orientación al Aspirante publicada por la CNSC sobre Presentación de Pruebas del Proceso de selección Entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y CAR<sup>75</sup>, en la cual precisamente se incardina el ofrecimiento de vacantes en este tipo de cargos en la ART. En el instrumento en mención puede leerse cuanto se transcribe a continuación:

*"2.2 Definiciones relacionadas con las Pruebas Escritas a aplicar.*

*Con el fin de que el aspirante se familiarice con los aspectos fundamentales que hacen parte de estas pruebas, se presentan las siguientes definiciones de los conceptos más importantes a tener en cuenta: (...)*

**"Eje temático: Aspectos cognitivos, procedimentales, actitudinales, etc., que describen o se asocian con las competencias laborales requeridas para un empleo público, a partir de los cuales se construyen las Pruebas Escritas a aplicar en este proceso de selección.**

(...)

**6. EJES TEMÁTICOS**

*Los Ejes Temáticos con base en los cuales se estructuraron las Pruebas a aplicar en este proceso de selección pueden ser consultados en el link <http://cnsconvocatorias.ufps.edu.co/uconsulta/index.php>, ingresando con su número de cédula” (énfasis añadido).*

El contenido de los denominados ejes temáticos, que la propia CNSC deja claro que resulta determinante de la naturaleza, contenido y alcance de las pruebas que habrá lugar a aplicar dentro del concurso, debe hallarse permeado por los dictados del tercer inciso del artículo 125 constitucional en punto de los parámetros que imperativamente han de gobernar el ingreso en el servicio tratándose de los empleos de carrera administrativa, dispositivo superior de conformidad con el cual “El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”.

Corolario del citado postulado de la Carta Política, el artículo 28 de la Ley 909 de 2004 consagra un catálogo de principios que tienen que informar el ingreso a los empleos públicos de carrera administrativa, entre los cuales resultan de capital trascendencia, en el caso del concurso de méritos convocado para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la ANI a través del Acuerdo 0244 de 2020 proferido por la CNSC, los siguientes:

*“Artículo 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:*

---

<sup>75</sup> <https://historico.cnsc.gov.co/index.php/guias-1419>



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;

b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;

(...)

g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;

h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;

i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección” (subrayas y negrillas añadidas).

De la mano con el muy importante acervo de principios que se han destacado, el artículo 31-3 de la Ley 909 de 2004 establece lo siguiente en relación con las pruebas a aplicar en todo concurso de méritos que deba realizarse al amparo de lo normado por dicha disposición, como acontece con el que interesa, en el presente caso, a la Agencia Nacional de Infraestructura:

“Artículo 31. Etapas del proceso de selección o concurso. El proceso de selección comprende:

(...)

3. Pruebas. Modificado por la Ley 1033 de 2006. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos.

La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad.

Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, solo serán de conocimiento de las personas que indique la Comisión Nacional del Servicio Civil en desarrollo de los procesos de reclamación”.

En relación con los ejes temáticos, vale la pena hacer explícita otra irregularidad en la cual incurre la CNSC en el marco de la realización de concursos de méritos como el que interesa en el presente caso, cual es la consistente en calificar, de forma inconstitucional, inconvencional e ilegal dichos ejes temáticos como información reservada, sin serlo, con lo cual dificulta en grado sumo, si no directamente impide, el control sobre la pertinencia, congruencia y, en últimas, juridicidad de los mismos, tarea que, por ejemplo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Valga la pena reseñar, en este punto, que la norma recién transcrita arroja absoluta claridad en el sentido de que el contenido de los denominados “ejes temáticos” no tiene carácter de información reservada, pues la reserva consagrada en la disposición transcrita se extiende sobre las pruebas,



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

ontológicamente diferenciables de los referidos ejes temáticos, que si bien constituyen un insumo de gran valía para la estructuración de aquéllas, no hacen parte de su contenido. Al contrario, **la vocación de los tantas veces mencionados ejes temáticos es la de fungir como información pública, de libre acceso a cualquier aspirante que se inscriba en el concurso**, que sin restricción alguna puede acceder al contenido de dicha información simplemente cumpliendo con el procedimiento de inscripción, que incluye el pago de los derechos respectivos –recursos con cargo a los cuales parcialmente se fondea el presupuesto del concurso de méritos-.

Los acuerdos de confidencialidad que la CNSC estila emplear durante la fase de planeación de los concursos en relación con el manejo de la información atinente a estos ejes temáticos debe entenderse que tiene por objeto salvaguardar la plena igualdad entre los aspirantes, de suerte que ni uno sólo de ellos pueda verse favorecido con un conocimiento temprano del contenido de dichos ejes temáticos que le posibilite disponer de más tiempo para prepararse de cara a la presentación de las pruebas, pero no se trata de una restricción derivada de un pretendido carácter reservado de los elementos incluidos en tales ejes temáticos que, se insiste, constituyen información de carácter público, amparada por el principio constitucional, convencional y legal de publicidad y transparencia de las informaciones, archivos y registros en poder de las autoridades públicas, como lo establecen los artículos 74 y 209 de la Constitución Política, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2, 3 y 4 de la Ley Estatutaria de Transparencia 1712 de 2014 y 3 de la Ley 1437 de 2011.

Los denominados “*ejes temáticos*” –concepto que ni siquiera tiene consagración legal, según se viene de exponer- no están comprendidos por el carácter clasificado o reservado que les atribuya norma constitucional o legal alguna. La Administración, por tanto, tiene vedado conferirles dicho carácter.

Y es que mediante escrito calendado el 8 de agosto de 2022, al cual la CNSC asignó el número de radicación 2022RE152913<sup>76</sup>, el suscrito solicitó a la CNSC el acceso a diversas informaciones y documentos relacionados con el proceso de selección abierto con el Acuerdo No. 0354 de 2020. Entre las informaciones y documentos requeridos, en la solicitud en comento se deprecó lo siguiente:

*“Se sirvan remitirme copia de los siguientes documentos:*

*(...)*

*2.5 Ejes Temáticos finales utilizados por la CNSC para la elaboración de las pruebas aplicadas a los aspirantes y comunicados a éstos.*

*2.6 Informe de Validación de los referidos ejes temáticos presentado por la Universidad a cuyo cargo se encuentra la realización del concurso, a la CNSC”.*

A esta solicitud dio respuesta la CNSC en el oficio igualmente antes citado en esta demanda<sup>77</sup>, calendado el 30 de agosto de 2022, con el radicado No. 2022RS093671, en los siguientes términos:

***“5. Informe de Validación de los referidos ejes temáticos presentado por la Universidad a cuyo cargo se encuentra la realización del concurso, a la CNSC.***

*Al respecto de los puntos identificados en la petición como 2.4 y 2.6 se precisa que el artículo 16 de los Acuerdos de las convocatorias establece lo*

<sup>76</sup> Anexo 8 a la presente demanda.

<sup>77</sup> Anexo 7 a la misma.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

siguiente: (...) En los términos del numeral 3 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, las pruebas aplicadas o a utilizarse en esta clase de procesos de selección tienen carácter reservado. Solamente serán de conocimiento de las personas que indique la CNSC en desarrollo de los procesos de reclamación. (...)” (negrilla fuera de texto)

Así las cosas, se aclara que la presente convocatoria se rigen (sic) por los principios de Igualdad, Mérito, Transparencia y demás constitucionales siendo del caso establecer que, la convocatoria se ampara por la confidencialidad que respalda y garantiza la validez y confiabilidad de los resultados de cada etapa; siendo imposible entregar información frente a las pruebas escritas, puesto que independientemente de la etapa la información de la agrupación de los ejes temáticos y estructuras de pruebas son información de carácter reservado.

**6. Ejes Temáticos finales utilizados por la CNSC para la elaboración de las pruebas aplicadas a los aspirantes y comunicados a éstos.**

En atención a lo mencionado anteriormente, es importante recordar que dar a conocer las estructuración de las pruebas escritas para cada uno de los empleos ofertados, violentaría el carácter señalado en la Ley 909 de 2004, por lo que no es posible remitir dicha información, esto con el fin de respetar los principios de igualdad, imparcialidad y debido proceso, los cuales son piedra angular de la presente Convocatoria y deben estar presentes en todas y cada una de las decisiones tomadas y adoptadas por esta Comisión.

No obstante, se le recuerda que cada aspirante pudo consultar los ejes temáticos asignados a la OPEC a la cual se inscribió, por medio del link establecido para tal fin, digitando el número de documento de identidad o el número de inscripción” (subrayas añadidas, negrillas en el texto original).

Contra esta decisión interpusimos el recurso de insistencia, mediante escrito del 14 de septiembre de 2022<sup>78</sup>, en el cual, entre otros argumentos, fueron expuestos los siguientes, en cuya relevancia bien procede insistir en este lugar, toda vez que la estrategia utilizada por la CNSC en el sentido de calificar ilícitamente como reservados los ejes temáticos, en últimas conduce a esquivar la *controlabilidad* de los mismos por parte de la Jurisdicción, actitud abiertamente contraria a la cláusula de Estado de Derecho misma:

“... la CNSC NO cumplió con la carga de motivación que a dichas decisiones (de negar el acceso a los ejes temáticos) les impone el artículo 25 del CPACA, disposición que establece lo siguiente:

“Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella” (subrayas añadidas).

Evidentemente la CNSC no podía cumplir con la carga de argumentación exigida en el precepto en cita, por la sencilla pero muy poderosa razón consistente en que NO existe norma legal alguna que

---

<sup>78</sup> Anexo 13 a la presente demanda.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*catalogue los ejes temáticos y el informe de validación de los mismos, en un concurso de méritos, como información o documentación reservada o clasificada.*

*2.5 Si, en gracia de discusión, existiera -que claramente no existe- una disposición legal que catalogue los referidos ejes temáticos y el informe de validación de los mismos como información reservada, la CNSC estaba en la obligación de realizar un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta, como lo exige el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, para establecer si tienen más peso o importancia relativa, en el presente caso, el bien jurídico que justificara una hipotética -pero, se itera, inexistente- calificación legal de los multicitados documentos como reservados o clasificados, o los derechos y principios constitucionales de quien eleva la petición de acceso a tales informaciones o documentos -que no son otros que los derechos de petición (artículo 23 constitucional), de acceso a archivos y registros públicos (artículo 74 superior), de debido proceso y acceso a la Administración de Justicia (artículos 29 y 229 superiores), toda vez que en caso de establecerse, como en el marco del referido concurso de méritos lo han reclamado numerosos participantes, que no hay congruencia entre los aludidos ejes temáticos y el contenido funcional inherente a los empleos ofertados, el concurso de méritos estará viciado de nulidad y así debería declararlo la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, inclusive decretando en el proceso correspondiente, la medida cautelar de suspensión del trámite del respectivo concurso”-.*

A la fecha de presentación de esta demanda, la CNSC **NO** nos ha informado qué trámite le imprimió al referido recurso de insistencia, pese a que la Corte Constitucional, en la sentencia C-951 de 2014, al declarar condicionadamente exequible el artículo 26 del CPACA, exige que la remisión de dichos recursos a la Jurisdicción Contenciosa debe darse de forma inmediata, una vez se produce su interposición.

*3.1.2.4 La obligación de publicitar los proyectos de modificación de los Manuales Específicos de Funciones de las entidades estatales para permitir la socialización y la amplia participación en la elaboración de los mismos, como requisito de validez de dichos actos administrativos generales.*

Por cuanto respecta al presente elemento de la etapa de planeación del concurso, ha de considerarse lo dispuesto, en lo pertinente, por los artículos 15 y 17 de la Ley 909 de 2004, así:

*“Artículo 15. Las unidades de personal de las entidades. (...)*

*2. Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:*

*c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública;...”*

*“Artículo 17. Planes y plantas de empleos.*

*1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:*



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

a) Cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales específicos de funciones, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias;... (se ha subrayado).

Asimismo, en cuanto a la competencia y procedimiento que debe seguirse para la preparación, elaboración y expedición del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, así como en lo atinente al contenido preceptivo del mismo, ineludible resulta la remisión a lo estatuido en el Capítulo 6 del Título 2 del Decreto 1083 de 2015:

#### **“CAPÍTULO 6 MANUALES ESPECÍFICOS DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES**

**ARTÍCULO 2.2.2.6.1. Expedición.** Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

**Parágrafo 1.** La certificación de las funciones y competencias asignadas a un determinado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

**Parágrafo 2.** El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará la asesoría técnica necesaria y señalará las pautas e instrucciones de carácter general para la adopción, adición, modificación o actualización de los manuales específicos.

Igualmente, este Departamento Administrativo adelantará una revisión selectiva de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Las entidades deberán atender las observaciones que se efectúen al respecto y suministrar la información que se les solicite.

**Parágrafo 3.** Adicionado por el art. 1º, Decreto Nacional 051 de 2018. <El texto adicionado es el siguiente> En el marco de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades deberán publicar, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales. La administración, previo a la expedición del acto administrativo lo socializará con las organizaciones sindicales. Lo anterior sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo (subrayas añadidas).

En directa relación con lo preceptuado en el parágrafo 3 del transcrito artículo 2.2.2.6.1. del Decreto 1083 de 2015, con la redacción que le dio el artículo 1 del Decreto 051 de 2018, el artículo 8º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, impuso a todas las autoridades administrativas una serie deberes en materia de información. En esta dirección, en el numeral 8º se señaló:



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*“Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:*

*(...)*

*8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.*

Sobre el alcance de la obligación de publicitar y socializar todo proyecto de acto administrativo general que se consagra en la disposición citada y que es evidentemente aplicable al proceso de expedición de manuales específicos de funciones por parte de todas las entidades estatales, se ha pronunciado el Consejo de Estado en los términos que a continuación se transcriben<sup>79</sup>:

*“Por su parte, si la expresión “proyectos específicos de regulación” se determina a la luz del sentido general del término regulación, debe concluirse que dichos proyectos hacen referencia a la propuesta de norma jurídica que busca expedir la autoridad administrativa, sin que se limite o restrinja únicamente a la regulación económica-social.*

*A juicio de la Sala, esta aproximación es la que debe acogerse, pues: i) es coherente y hace efectivo el principio democrático y la democracia participativa que acoge la Constitución de 1991, ii) está acorde con una interpretación sistemática de otras normas del ordenamiento nacional, iii) materializa los principios de transparencia, publicidad, participación, eficacia y seguridad jurídica que guían la actividad administrativa, iv) es afín con los conceptos de gobernanza y buen gobierno, y v) permite mejorar la calidad regulatoria en Colombia, tal como a continuación pasa a explicarse.*

*Justamente, con el propósito de promover la participación de los ciudadanos, el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 determina que todas las entidades y organismos de la Administración Pública están obligados a adelantar su gestión en consonancia con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Por consiguiente, se encuentran autorizados para tomar las acciones requeridas encaminadas a involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la actividad pública. Entre las acciones que pueden adoptarse se encuentran la aplicación de mecanismos que ofrezcan transparencia al ejercicio de la función administrativa, y la incorporación, en los planes de desarrollo y de gestión, de políticas y programas dirigidos a fortalecer la participación de los ciudadanos.*

*(...)*

*La importancia de la intervención del ciudadano en la determinación de la voluntad de la administración ha dado lugar a la democratización de la acción administrativa, en virtud de la cual el ciudadano no se limita a tener un papel pasivo dentro del marco de la actividad administrativa, sino que por el contrario, asume un rol activo en la determinación de las políticas públicas. En esta dirección, el profesor Jean Rivero ya señalaba que en un régimen democrático la administración no sólo debe explicar a los ciudadanos*

---

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 14 de septiembre de 2016; Consejero ponente: Edgar González López; Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291).



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

sus decisiones, sino también permitir a estos participar en el proceso de adopción de las mismas:

(...)

Asimismo, el Decreto 1609 de 2015 incorporó como Anexo 1 el “Manual para la Elaboración de Textos Normativos”. En el numeral 1º del Capítulo IV de este documento se utilizó la expresión “proyectos específicos de regulación” en los siguientes términos:

*Los ministerios y departamentos administrativos deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición.*

*Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, el respectivo texto deberá estar disponible en el sitio web del Ministerio o Departamento Administrativo interesado en expedir el decreto o resolución” (subrayado fuera del texto).*

A partir de las disposiciones anteriores para la Sala es claro que la expresión “proyectos específicos de regulación” a la luz del Decreto Número 1609 de 2015 no se refiere exclusivamente a reglamentos de carácter técnico o a aquellos proferidos con el propósito de expedir una regulación económica-social ex ante, pues se incluyen, entre otros, los actos administrativos relativos a: i) los decretos y resoluciones que van a ser expedidos por un Ministerio o Departamento Administrativo y que deben contar con la firma del Presidente de la República y ii) las resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y las promulgadas por las demás entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

(...)

.... el artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 sirva de instrumento para mejorar la calidad de las normas, incrementar la transparencia y promover la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan.

En consecuencia, la expresión “proyectos específicos de regulación” hace referencia a la propuesta de norma jurídica que pretende ser expedida por la autoridad administrativa en un asunto o materia de su competencia. En otras palabras, cuando la Ley 1437 de 2011 ordena publicar los proyectos específicos de regulación, debe entenderse que está ordenando a las autoridades señaladas en el artículo 2º del CPACA publicar los proyectos de actos administrativos de contenido general y abstracto que piensa proferir.

Por lo tanto, el deber de publicidad contenido en el numeral 8º del artículo 8º es exigible a las autoridades administrativas que pueden expedir actos administrativos de contenido general y abstracto, y por consiguiente, no se encuentra limitado o restringido únicamente a aquellas autoridades que tienen la posibilidad de expedir normas de carácter técnico o de regulación económica- social.

(...)

De otra parte, recomienda o sugiere la Sala que, con el propósito de fortalecer y hacer más eficaces los principios de transparencia y la participación ciudadana, se elabore un documento en el que consten tanto las observaciones realizadas por la ciudadanía frente al proyecto de regulación, como las respuestas dadas por la administración a dichas observaciones” (subrayas fuera del texto original).

La inobservancia de estas exigencias procedimentales y de participación que resultan de ineludible acatamiento de cara a la expedición o modificación de manuales específicos de funciones, ya ha llevado a que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se declare la nulidad de tal suerte de actos administrativos generales. **Tales irregularidades incuestionablemente**



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

**comportan la transgresión de los principios constitucionales/derechos fundamentales de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones de los afectan -artículos 1 y 2 constitucionales- y de debido proceso -artículo 29 superior-**. Se adjunta una sentencia que declara la nulidad de la modificación del Manual específico de funciones de una Entidad estatal, que se llevó a cabo sin cumplir el procedimiento previo de socialización y participación de los interesados al cual se viene de hacer referencia<sup>80</sup>.

**3.1.2.5 Los elementos normativos enunciados en precedencia y su desconocimiento en el presente caso, que conduce a la vulneración del derecho fundamental a la igualdad y del principio del mérito como ejes rectores de la carrera administrativa.**

**3.1.2.5.1** Lo expuesto precedentemente evidencia que **el Acuerdo 0354 de 2020**, demandado en el asunto *sub judice*, **ve afectada de manera insubsanable su legalidad y vulnera el derecho fundamental a la igualdad para el acceso a los empleos públicos, como corolario de las deficiencias identificadas en la definición de los ejes temáticos, que de manera clara e indubitable se han puesto de presente a través del dictamen pericial que acompaña al libelo introductorio del presente litigio**, comoquiera que dichas inconsistencias impactan el contenido de las pruebas que en el Acuerdo demandado se establece que habrán de ser aplicadas durante el desarrollo del concurso.

Y es que salta a la vista que la realización de un concurso de méritos cuyo Acuerdo de convocatoria dispone -como lo hace el acto administrativo aquí demandado- la aplicación de unas pruebas que han de ser diseñadas con un contenido temático inconexo e incongruente con el perfil y con las funciones de los empleos ofertados, desconoce abiertamente el principio constitucional y legal del mérito como orientador del acceso a los empleos de carrera administrativa - artículos 125 constitucional y 28 de la ley 909 de 2004-, toda vez que no existe posibilidad material de que los aspirantes demuestren realmente que tienen a su haber “*las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos*”, según lo reclama expresamente la disposición legal citada; acreditarán una experiencia y una formación académica, sí, pero NO la coherente, la congruente con la naturaleza y con las funciones de los cargos convocados.

Tal deficiencia de los insumos en los que se apoya el Acuerdo de convocatoria priva igualmente de “*Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera*” -exigencia expresa del mismo artículo 28 de la Ley 909 de 2004-. Por lo mismo, el contenido del Acuerdo de Convocatoria, viciado de nulidad al sustentarse en unos soportes técnicos deficientes e inconsistentes -ejes temáticos mal definidos- impide inconstitucional e ilegalmente a los aspirantes que verdaderamente cuentan con el perfil que se ajusta al contenido funcional de los empleos ofertados, acceder a ellos en condiciones de igualdad e imparcialidad.

Esa circunstancia implica abierta transgresión del aludido derecho fundamental a la igualdad, en particular para el acceso a empleos o funciones públicas -artículos 13 y 40-7 de la Carta- así como del principio de imparcialidad que igualmente debe orientar el ejercicio de la función administrativa -artículo 209 constitucional y 3 del

---

<sup>80</sup> Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Santa Marta, sentencia del 5 de agosto de 2022; Demandante: Adolfo Cañas Alcántara; Demandado: Municipio de Ciénaga. Radicación: 47 001 333 006 2021 00069-00. Anexo 15 a la presente demanda.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

CPACA-, postulados que imponen el ejercicio de la función administrativa al servicio del interés general, con observancia de los principios en mención, además de los de eficacia y eficiencia. Tales postulados, con las irregularidades del concurso de méritos en este libelo descritas, quedan convertidos en meros saludos a la bandera por cuanto la Agencia se verá forzada a intentar el desarrollo de las actividades y el ejercicio de las funciones que normativamente le corresponden, apoyándose en un recurso humano que habrá sido escogido mediante una actuación administrativa que no permite seleccionar a personas cuyo perfil verdaderamente se ajuste al de los empleos vacantes, pues los ejes temáticos definidos y, con base en ellos, las pruebas aplicadas, tienen un contenido incongruente con y por completo disímil de la naturaleza de los cargos por proveer.

Por lo anterior, no puede infringirse de manera más flagrante lo normado en el artículo 28 de la Ley 909 de 2004 en el sentido de que *“Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole”* -principio de libre concurrencia e igualdad en el ingreso-; de que debe asegurarse la *“Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo”*, al igual que la *“Eficiencia en los procesos de selección”*, de suerte que las entidades estatales consigan vincular a personal realmente idóneo para cumplir las funciones que les encomiendan la Constitución y la Ley, en las cuales tiene interés toda la colectividad.

Como se ve, el concurso de méritos realizado al amparo del Acuerdo de convocatoria aquí demandado, al analizar su sustancia, su materialidad, su idoneidad para servir a los propósitos que justifican su realización, se revela contrario al servicio al interés general, a los principios de mérito, de imparcialidad y al derecho fundamental a la igualdad, de todos los cuales son titulares todos los ciudadanos y la propia Agencia de Renovación del Territorio. Es un concurso que hace prevalecer lo ritual o puramente procedimental, respecto de lo sustancial, en abierta contradicción de lo preceptuado por el artículo 228 Superior.

No en vano el artículo 31-3 de la Ley 909 de 2004 establece que las pruebas a aplicar en todo concurso de méritos *“tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo”* y que *“La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad”*.

3.1.2.5.2 En el apartado 1.12 del acápite de hechos de la presente demanda se había reseñado ya que la propia CNSC, mediante radicado No. 2022RS093671 de fecha 30 de agosto de 2022<sup>81</sup>, dio respuesta a la solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición el 8 de agosto de 2022, en la cual se le requirió a dicha Entidad<sup>82</sup>:

*“(…) Se sirvan remitirme copia de los siguientes documentos:*

*2. Manual Específico de Funciones de la Agencia de Renovación del Territorio - ART- que fuera empleado como insumo para la estructuración del Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020 proferido por la CNSC.*

---

<sup>81</sup> Anexo 7 a esta demanda.

<sup>82</sup> Anexo 8 ídem.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

A este respecto, indicó la CNSC en su citado oficio No. 2022RS093671 de fecha 30 de agosto de 2022, que:

*Frente a esta solicitud se informa que la Agencia de Renovación del Territorio, entregó a esta Comisión los siguientes Manuales de Funciones:*

- Resolución 000008 del 30 de diciembre de 2016 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
- Resolución 000009 del 30 de diciembre de 2016 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
- Resolución 000457 del 10 de julio de 2017 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
- Resolución 000001 del 2 de enero de 2020 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
- Resolución 0000481 del 7 de septiembre de 2020 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>
- Resolución 000514 del 18 de septiembre de 2020 <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

*Los cuales se encuentran anexos a la presente comunicación".*

Por su parte, en otra solicitud que formulamos en ejercicio del derecho de petición de información y documentos a la ART el día 30 de septiembre de 2022<sup>83</sup>, requerimos la siguiente información:

*"2.2 Copia de los documentos o informaciones que den cuenta de o que reflejen que en relación con alguno o algunos de los actos administrativos generales mediante los cuales se ha aprobado, adicionado o modificado el Manual específico de Funciones asignadas a los empleos de la planta de personal de la ART -entre otros, las Resoluciones distinguidas con los números 008 y 009 de 2016, 00457 de 2017, 00012 de 2018, 0078 de 2019, 0032, 481 y 514 de 2020-, se haya surtido el proceso de publicación del proyecto de acto administrativo correspondiente, de participación en su elaboración de los interesados y de socialización del mismo como lo exigen las normas vigentes a las cuales se hizo referencia en el mismo apartado 1.3 de este escrito -artículos 8, numeral 8 del CPACA y 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, párrafo 3°, con la redacción dada a éste por el artículo 1 del Decreto 051 de 2018-.*

*De igual forma, requerimos que se nos informe cuál o cuáles fue(ron) el(los) acto(s) administrativo(s) que se remitió o se remitieron a la CNSC por parte de la ART, mediante el oficio No. 20202200096951 de fecha 18 de septiembre de 2020, suscrito por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano de la Agencia de Renovación del Territorio y dirigido a la CNSC, con sello de recibido de la CNSC del 24 de septiembre de 2020 -referido en el numeral 1.3 del presente escrito-, mediante el cual se remitió a la CNSC copia del acto administrativo "Por el cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Agencia de Renovación del Territorio". Lo anterior por cuanto en esta comunicación no se precisó qué acto o actos administrativos fue o fueron el o los remitido(s) a la CNSC para que se utilizara(n) como insumo(s) por la Comisión para estructurar tanto el Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2020 como las etapas posteriores del concurso de méritos".*

Al anterior pedimento respondió la ART en la ya aquí antes citada comunicación de fecha 12 de octubre de 2022<sup>84</sup>, en los siguientes términos:

*"Es de resaltar que en cumplimiento del deber de publicación de los correspondientes Manuales Específicos de Funciones en la página web de la entidad, la ART efectuó las respectivas divulgaciones visibles a servidores y terceros interesados; información que se detalla a continuación y frente a la*

<sup>83</sup> Anexo 6 a la presente demanda.

<sup>84</sup> Oficio del 12 de octubre de 2022, con radicado No: 20222200112041 -anexo 4-.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*cual se presentan las respectivas capturas de pantalla enviadas por el equipo de comunicación con las evidencias de la fecha de cargue en la web:*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 008 de 2016 fue publicada en la página web de la entidad el 18 de septiembre de 2017*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 457 de 2017 fue publicada en la página web de la entidad el 16 de enero de 2018*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 112 de 2018 fue publicada en la página web de la entidad el 30 de abril de 2018*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 78 de 2019 fue publicada en la página web de la entidad el 20 de marzo de 2019*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 032 de 2020 fue publicada en la página web de la entidad el 11 de marzo de 2020*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 481 de 2020 fue publicada en la página web de la entidad el 23 de septiembre de 2020*

*- De lo informado se destaca que la Resolución 514 de 2020 fue publicada en la página web de la entidad el 24 de septiembre de 2020*

*(...)*

*Asimismo, se deja constancia que frente a aquellos cargos que sufrieron alguna modificación como consecuencia de la adopción del Manual Específico de Funciones vigente, la ART a través del GIT de Talento Humano envió las respectivas comunicaciones personales a cada uno de los servidores(as) que se encontraban ocupando las plazas, con el objeto que fueran informados del ajuste.*

*Empero, es de resaltar que la normativa citada en su petición en relación con el que a su juicio debió ser el conducto regular en la presunta participación de interesados en la elaboración y o modificación del Manual Específico de Funciones de la entidad, no es aplicable a situación particular de la ART, esto por cuanto al interior de la Agencia no se contaba con organizaciones sindicales con quienes se tuviera el deber de efectuar proceso alguno de socialización previa a la expedición del acto administrativo que modifique o actualice el Manual. No obstante, es preciso aclarar que los textos del manual anteriormente relacionado se publicaron en la página de la entidad de manera accesible y publica a todos los servidores al momento de su expedición.*

*Finalmente, y de conformidad con lo solicitado, se envía adjunto copia de la Resolución 481 de 2020, documento que fue remitido como anexo en la citada comunicación 20202200096951 de 2020”.*

En relación con lo expresado por la ART en la comunicación que se acaba de transcribir, es evidente que se entremezcla o se confunde la obligación establecida en el numeral 8 del artículo 8 del CPACA y reiterada en el artículo 1 del Decreto 051 de 2018 en el sentido de publicar, con fines de socialización y de propiciar la participación de los interesados en el proceso de construcción de la regulación respectiva, **los proyectos de actos administrativos generales** mediante los cuales, en el presente caso, se modifica, adiciona o ajusta el Manual Específico de Funciones de la ART -exigencia normativa que evidentemente NO se ha atendido en relación con ninguna de las seis Resoluciones que fueron remitidas por la ART a la CNSC y que fueron tenidas en cuenta por esta última para confeccionar el Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2020, como contentivas del Manual Específico de Funciones entonces vigente en la Agencia-, de un lado, con, de otra parte, la exigencia de publicar todo acto administrativo general una vez ha sido expedido, a través de los distintos mecanismos que al efecto habilita el artículo 65 del CPACA, obligación ésta que SÍ fue atendida en relación con las Resoluciones que contienen el Manual Específico de funciones de la ART, como se desprende de la citada comunicación que nos fuera enviada por esta Entidad pero que, se itera, resulta ontológica y finalísticamente diferente, por completo, de la carga procedimental impuesta en el precitado artículo 8, numeral 8 del CPACA, que



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

resulta palmario que no fue observada en relación con los actos administrativos generales en mención.

Por otra parte, no resulta de recibo el argumento en virtud del cual esta última obligación de socializar todo proyecto de reforma, adición, ajuste o actualización de un Manual Específico de funciones en las entidades del Estado no resultaría exigible en el caso de la ART habida consideración de que en esta Entidad no existían para la época organizaciones sindicales. Lo anterior si se tiene en cuenta, por una parte, que la aludida exigencia tiene su fundamento en la norma legal del CPACA -el multicitado numeral 8 del artículo 8- que expresamente exige que *“Las autoridades deberán mantener a disposición **de toda persona** información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: (...) 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas”*.

Es absolutamente clara la norma legal en mención al exigir que el deber de publicación de los proyectos de reglamento o de acto administrativo general que prepara la Administración se divulguen de forma previa a su expedición, con el propósito de potenciar los principios constitucionales y derechos fundamentales que propenden por la máxima participación posible **de toda persona interesada** en el proceso formativo de las decisiones que le afectan -artículo 1 de la Carta Política- y por la eficaz garantía del debido proceso -artículo 29 superior-. En el caso de la expedición de manuales específicos de funciones en entidades estatales resulta de gran valor y de capital importancia, por ejemplo, la activa participación de los servidores públicos que vengan desempeñando los cargos respectivos, de los jefes de las dependencias correspondientes o de los usuarios de los servicios prestados por la Entidad, etcétera, como directos y mejores conocedores posibles de la realidad, de las necesidades, de las proyecciones y de las perspectivas tanto del empleo mismo, como de la dependencia en la cual se integra y de la Entidad a la que pertenece.

Por otra parte, lo expuesto resulta independiente de la existencia, o no, de organizaciones sindicales dentro de la Entidad, a las cuales hace referencia explícita el artículo 1 del Decreto 051 de 2018 -que se limita a reiterar y a reafirmar de forma expresa el mandato derivado del artículo 8-8 del CPACA, norma legal ésta que incluso la disposición reglamentaria en cita invoca en su texto como fundamento de lo que en él decide- para subrayar la importancia de la vinculación de este importante actor, en caso de existir en el organismo público concernido, en el proceso de ajuste de los manuales específicos de funciones, pero en modo alguno esta alusión a los sindicatos en la norma reglamentaria en comento puede válidamente interpretarse como enderezada a excluir la participación, en estos espacios, de otros muy importantes sujetos interesados, como aquellos a los cuales se hizo alusión en el párrafo anterior y que equivocada, inconstitucional e ilegalmente fueron excluidos por la ART de los sucesivos procesos de ajuste, adición y modificación de su Manual Específico de Funciones.

En línea con lo planteado, no está de más subrayar, por consiguiente, que la obligación de socializar y de publicitar los proyectos de modificación o de ajuste del manual específico de funciones resulta exigible de las autoridades administrativas desde el 2 de julio de 2012 -fecha de entrada en vigencia del CPACA, de acuerdo con la previsión incluida en el artículo 308 de ese Estatuto- y no solamente a partir de la promulgación del Decreto 051 de 2018 que, se reitera, se limita a reproducir, especificándolo al caso concreto de los manuales de



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

funciones de las entidades del Estado, la obligación legalmente establecida en el artículo 8-8 del CPACA.

Ni la documentación entregada por la ART ni la aportada por la CNSC al responder las solicitudes que en ejercicio del derecho de petición les formulamos con el fin de que pusieran a nuestra disposición todos los antecedentes relacionados con la etapa de planeación del concurso, dan cuenta de que se hubiera adelantado la publicación y socialización del proyecto de Manual Específico de Funciones de la ART, como lo exige ahora y lo exigía entonces la normatividad vigente, omisión que afecta la validez de dichos actos administrativos, insumos que resultan de capital relevancia para una recta elaboración del Acuerdo de Convocatoria, el cual se habría basado, por consiguiente, en el contenido de un Manual Específico de funciones que se elaboró desconociendo los derechos fundamentales a la participación de las personas en la adopción de las decisiones que las afectan -artículos 1 y 2 constitucionales- y al debido proceso -artículo 29 *ejusdem*-. La vulneración de los derechos fundamentales en cuestión, por tanto, también resulta atribuible al Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2022.

### **3.2 El derecho fundamental al debido proceso y su transgresión por parte de la CNSC en el presente caso.**

#### **3.2.1 El contenido normativo del derecho fundamental al debido proceso.**

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso y ordena que sea aplicado en todas las actuaciones administrativas y judiciales. Además, desarrolla un conjunto de garantías específicas, tales como el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el principio de favorabilidad penal, el derecho a la defensa, la contradicción, a aportar pruebas y a impugnar la sentencias.

Este derecho constituye uno de los elementos más importantes del orden constitucional, en primer lugar, porque el constitucionalismo puede entenderse como la existencia de límites al poder público y, en segundo término, porque la observancia del debido proceso procura asegurar que las decisiones de las autoridades se basen en leyes dictadas por el Congreso democráticamente elegido, al tiempo que proscribire la arbitrariedad, el capricho y exige que las actuaciones del Estado sean racionales, razonables y proporcionadas<sup>85</sup>.

Como es bien sabido y huelga reafirmarlo de forma extensa en este lugar, el debido proceso engloba un acervo de principios y garantías sustanciales, derivados del artículo 29 constitucional, que se entrelazan y combinan en función de la naturaleza de la actuación adelantada, con el propósito de alcanzar los fines legítimos que a cada procedimiento le imponen la Constitución y la ley, garantizando siempre al interesado el derecho a ser oído, a presentar pruebas y a controvertir aquellas que se hayan recaudado y militen en contra de sus derechos e intereses<sup>86</sup>. Al respecto, se expresó en la sentencia C-1189 de 2005 que el debido proceso administrativo corresponde “(i) al conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el

---

<sup>85</sup> La Corte Constitucional se ha referido al alcance del derecho fundamental al debido proceso en un amplio número de fallos, desarrollando una jurisprudencia uniforme y constante en la materia. En este lugar se recoge, principal y sucintamente, lo expuesto en las sentencias C-929 de 2014 –Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo-; C-034 de 2014 –Magistrado ponente: María Victoria Calle- y C-401 de 2013 –Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo-.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencias C-085 de 2014 –Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos- y T-796 de 2006 –Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández-.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [...] con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>87</sup>.*

Los referidos elementos integran del debido proceso se concretan, pues, de formas distintas, intensidad variable según el tipo de procedimiento o trámite en el cual deban aplicarse, las finalidades en ellos perseguidas y el nivel de afectación de los derechos de la persona inmersa en cada actuación, aunque invariablemente debe preservarse siempre, como mínimos insoslayables, a los derechos a la defensa y la contradicción. La Corte Constitucional suele reiterar que en los procedimientos administrativos se articulan como garantías inherentes al debido proceso, entre otras “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”<sup>88</sup>.

### **3.2.2 La vulneración del derecho fundamental al debido proceso en el presente asunto.**

En el acápite de “Hechos” de la presente demanda instaurada en ejercicio de la acción de tutela –numerales 1.6 a 1.9- se describió que a través de sucesivas comunicaciones fechadas el 19 de febrero de 2019<sup>89</sup>, el 9 de enero de 2020<sup>90</sup> y el 20 de enero de 2021<sup>91</sup>, la Dirección General de la ART formuló diferentes solicitudes a la CNSC: reconsiderar la continuidad del proceso de concurso debido a las reformas proyectadas a la adscripción y estructura orgánica de la Entidad; realizar ajustes a la estructuración del proceso de selección teniendo en cuenta que el 22 de noviembre de 2019 el Gobierno Nacional expidió los Decretos 2107 y 2108 de ese año, mediante los cuales se modificaron la estructura orgánica y la planta de personal de la Agencia; revisar de manera conjunta el proceso de planeación de la convocatoria, el Acuerdo de convocatoria y los ejes temáticos definidos, toda vez que los Decretos 1223 y 1224 del 4 de septiembre de 2020 también modificaron la estructura y la planta de personal de la ART.

No obstante, sin prestar atención o emitir respuesta a estas comunicaciones, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió el Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, no emitió pronunciamiento alguno respecto de los pedimentos

---

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencias T-1263 de 2001 –Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño- y T-772 de 2003 –Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa-.

<sup>88</sup> Corte Constitucional, sentencias C-248 de 2013 –Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo-; C-085 de 2014 –Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos- y C-929 de 2014 –Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo-.

<sup>89</sup> Oficio No. 20192000008031 de fecha 13 de febrero de 2019, recibido por la CNSC el 15 de febrero de 2019. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, pp. 193-194.

<sup>90</sup> Oficio No. 20206200000181 del 08 de enero de 2020, recibido en la CNSC el 09 de enero de 2020. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p. 260.

<sup>91</sup> Oficio No. 20212200005551 de fecha 20 de enero de 2021. Cfr. Anexo 1, SOPORTES DOCUMENTALES PLANEACIÓN CONCURSO, p.299-300.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

de la CNSC y omitió realizar actividad alguna encaminada a introducir los ajustes al concurso que se requerían ante los cambios de normatividad, estructura orgánica y planta de personal de la ART, que la propia entidad le puso de presente. Con ello la CNSC cerró la posibilidad a la ART, a los aquí demandantes y a muchos de los aspirantes que participaron en el concurso, de identificar y enmendar las irregularidades que afectaban gravemente el desarrollo del mismo. La realidad que pone de presente esta demanda es la de que el concurso, de la forma como se viene adelantando, constituye un auténtico salto al vacío para el buen funcionamiento de la ART y la CNSC desoyó los llamados de la Agencia para que se enmendaran los yerros denunciados y se introdujeran los ajustes necesarios al trámite de la actuación administrativa.

De este modo, la CNSC puso a la ART y a los servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera dentro de esta Entidad, en situación de indefensión, pues se rehusó a un análisis sustancial, consecuente con el principio de contradicción y con el deber de adoptar sus decisiones de manera suficientemente motivada –garantías consustanciales al derecho fundamental al debido proceso, según se acaba de recordar en este escrito- de las inconsistencias, incongruencias y deficiencias de los ejes temáticos con base en los cuales se diseñaron las pruebas que habrían de aplicarse durante el desarrollo del concurso, así como las restantes deficiencias que puso de presente la ART en la planeación del concurso, tras la modificación tanto de la estructura orgánica como de la planta de personal de la Agencia.

La vulneración del debido proceso se deriva también de la previamente explicada falta de publicación y socialización del proyecto de Manual Específico de Funciones de la ART, como lo exige ahora y lo exigía entonces la normatividad vigente. Y, como también se ha expuesto, el citado Manual es un insumo que resulta de capital relevancia para una recta elaboración del Acuerdo de Convocatoria, el cual se habría basado, por consiguiente, en el contenido de un Manual Específico de funciones que se elaboró desconociendo los derechos fundamentales a la participación de las personas en la adopción de las decisiones que las afectan -artículos 1 y 2 constitucionales- y al debido proceso -artículo 29 *ejusdem*-. La vulneración de los derechos fundamentales en cuestión, por tanto, también resulta atribuible al Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2022.

### **3.3 El derecho fundamental al trabajo de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera administrativa.**

#### **3.3.1 El contenido normativo del derecho fundamental al trabajo de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos públicos de carrera administrativa.**

La Constitución de 1991 otorgó al derecho al trabajo un amplio margen de protección, el cual incluye el principio de estabilidad en el empleo. Esta garantía, en el caso particular de quienes ocupan cargos en provisionalidad, está revestida de un carácter relativo. Esto obedece a que el constituyente estableció en el artículo 125 de la Carta que “*los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera*”, de manera que las condiciones de ingreso y permanencia en cargos públicos está sujeto al mérito y no a la discrecionalidad del nominador<sup>92</sup>.

Por tanto, cuando el principio de estabilidad en el empleo involucra cargos públicos, debe analizarse bajo la perspectiva de la carrera administrativa, que es el mecanismo preferente para la gestión de los empleos públicos. Esto quiere

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia T-373 de 2017, MP. Cristina Pardo Schlesinger.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

decir que cuando una persona es nombrada en provisionalidad, su permanencia en ese cargo depende de la implementación de ese mecanismo, justamente porque lo que se privilegia en la Carta es el ingreso al empleo público a través de los concursos de méritos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que cuando la terminación del vínculo en provisionalidad ocurre como consecuencia del nombramiento en periodo de prueba de la persona que ganó el concurso de méritos, no se “desconocen los derechos de esta clase de funcionarios, pues precisamente la estabilidad relativa que se le ha reconocido a quienes están vinculados bajo esta modalidad, cede frente al mejor derecho que tienen las personas que ganaron un concurso público de méritos”<sup>93</sup>. Esto significa que el derecho a la estabilidad en el empleo para quien ha sido vinculado a través de un nombramiento en provisionalidad está condicionado “al lapso de duración del proceso de selección y hasta tanto sean reemplazados por quien se haya hecho acreedor a ocupar el cargo en virtud de sus méritos evaluados previamente” (se ha subrayado)<sup>94</sup>.

En este contexto, la estabilidad laboral relativa o intermedia que ampara a los funcionarios que ejercen empleos públicos en virtud de nombramiento en provisionalidad está dirigida a asegurar que solo puedan ser retirados a través de un acto administrativo debidamente motivado, en el que consten las razones de dicha decisión<sup>95</sup>, pues “el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, como es el caso, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción. Por ello, el nominador no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello”.

En consecuencia, una motivación del acto administrativo de desvinculación que se ajuste a la Constitución es justamente el nombramiento de la persona que se encuentra en la lista de elegibles, como podría serlo también el deficiente desempeño laboral del nombrado en provisionalidad, las dos únicas circunstancias que ameritarían su retiro del servicio por declaratoria de insubsistencia del nombramiento<sup>96</sup>. Es entendido que la lista de elegibles a la cual se hace mención en este punto, debe ser el resultado de un concurso de méritos que se haya diseñado de forma idónea, como lo exige la ley, para escoger a personal cuyo perfil sea congruente con el de los empleos de carrera administrativa vacantes ofertados.

### **3.3.2 La vulneración del derecho fundamental al trabajo de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos públicos de carrera administrativa en la Agencia de Renovación del Territorio en el presente caso.**

Las irregularidades que se han descrito ya en esta demanda y que, por tal razón, se estima innecesario reiterar en detalle en este punto, en cuanto a la inconsistente definición de los ejes temáticos con base en los cuales se diseñaron las pruebas aplicadas, a la toma en consideración para proferir el Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020 un Manual de Funciones en cuya elaboración no se tuvo en cuenta el deber de socializar y permitir la participación de los directamente interesados en su contenido -servidores públicos, jefes de dependencias de la Entidad, usuarios de la misma, etcétera- y la exclusión injustificada de la ART de la parte final de la fase de planeación del concurso por

<sup>93</sup> Corte Constitucional, SU-446 de 2011, MP. José Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia T-373 de 2017, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>96</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-917 de 2010; SU-053 y SU-054 de 2015.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

parte de la CNSC, pese a que dicha exclusión tuvo lugar tras importantes reformas a la estructura orgánica y a la planta de personal de la ART -como esta misma Entidad lo expresó en varias oportunidades de manera escrita a la CNSC-, comprometen sin lugar a la menor hesitación la legalidad de los resultados que arroje el concurso de méritos y determinan que se afectarán los derechos fundamentales de los aquí demandantes, además del cabal cumplimiento de las funciones a cargo de la ART, para acatar tales resultados espurios y contrarios al interés general, representado en que a los empleos de carrera ofertados accedan aspirantes cuyo perfil realmente se corresponda con el de las vacantes ofrecidas.

La vulneración del derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo de mis representados, por consiguiente, no está ni constitucional ni legalmente justificada en el contexto descrito.

### **3.4 El derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia y su transgresión en el presente caso.**

#### **3.4.1 El contenido normativo del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia.**

El derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, en los siguientes términos: *“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”*.

Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional y que tengan la potestad de incidir de una y otra manera en el reconocimiento o garantía de efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico a tal efecto y con plena observancia de las garantías sustanciales y procesales previstas tanto en la Constitución como en la ley<sup>97</sup>.

De esta forma, el derecho fundamental en mención constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos e intereses de las personas, toda vez que *“no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”*<sup>98</sup>; por ello es común sostener que el derecho de acceso a la Administración de Justicia o a la tutela judicial efectiva se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, comoquiera que abre las puertas a que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales con el fin de lograr el reconocimiento, la protección y eficacia de sus derechos e intereses.

En tal sentido ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que este derecho fundamental realmente se materializa cuando **la tutela jurisdiccional es efectiva**, esto es que el cauce judicial a utilizar debe verdaderamente resultar idóneo para conseguir el propósito de que se protejan o se asegure la eficacia de

<sup>97</sup> Ver sobre el tema, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-059 de 1993, C-544 de 1993, T-538 de 1994, C-037/96, T-268/96I, C-215/99, C-163/99, SU-091/00 o C-330/00.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia T-268 de 1996; Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

los derechos que reclaman usuarios del servicio dispensado por el aparato judicial del Estado:

*“El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”<sup>99</sup> (énfasis añadido).*

En la misma línea, el Tribunal Constitucional insiste en subrayar que el derecho de acceso a la Administración de Justicia “no solamente es poner en movimiento el aparato jurisdiccional, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que ésta sea efectivamente cumplida”<sup>100</sup>. De ello se desprende que se trata de un derecho fundamental provisto de un contenido múltiple, en el cual son identificables tres niveles de garantías: (i) aquellas que tienen que ver con el acceso efectivo de la persona al sistema judicial; (ii) las previstas para asegurar el cabal desarrollo del proceso y, finalmente, (iii) las que se vinculan con la decisión que se adopte dentro del proceso del que se trate o con la ejecución material del fallo<sup>101</sup>. Se ha descrito cada uno de los tres niveles o facetas en cuestión, de la siguiente forma:

*“La primera comprende: (i) el derecho de acción; (ii) a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones<sup>102</sup>; y (iii) a que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional<sup>103</sup>. La segunda incluye el derecho a (iv) que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas<sup>104</sup>; (v) que éstas sean decididas por un tribunal independiente e imparcial; (vi) a tener todas las posibilidades de preparar una defensa en igualdad de condiciones; (vii) que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso<sup>105</sup>; (viii) que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias<sup>106</sup>; (ix) que se prevean herramientas necesarias para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos<sup>107</sup>. La última de éstas abarca (x) la posibilidad efectiva de obtener respuesta acorde a derecho, motivada y ejecutable; y que (xi) se cumpla lo previsto en esta”<sup>108</sup>.*

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996; Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencia T-268 de 1996; Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia T-799 de 2011; Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>102</sup> Notal original de la providencia citada: Corte Constitucional, Sentencias T-597 de 1992; SU-067 de 1993; T-451/93; T-268/96, entre otras.

<sup>103</sup> Notal original de la providencia citada: Ver por ejemplo la sentencia C-157/98 ...

<sup>104</sup> Notal original de la providencia citada: Corte Constitucional, Sentencias T-399 de 1993; C-544 de 1993; T-416 de 1994; T-502 de 1997, entre otras

<sup>105</sup> Notal original de la providencia citada: Corte Constitucional, Sentencias T-046 de 1993; C-093 de 1993; C-301 de 1993; C-544 de 1993; T-268 de 1996; C-742 de 1999, entre otras.

<sup>106</sup> Notal original de la providencia citada: Corte Constitucional, Sentencias SU-067 de 1993; T-275 de 1994; T-416 de 1994; T-502 de 1997; C-652 de 1997; C-742 de 1999, entre otras.

<sup>107</sup> Notal original de la providencia citada: Corte Constitucional, Sentencias T-522 de 1994; C-037 de 1996; y C-071 de 1999, entre otras.

<sup>108</sup> Idem.



Lo expuesto impone destacar que el derecho fundamental de acceder a la Justicia no ve satisfecho su contenido con la simple disposición de recursos y procedimientos de manera formal, **sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces**. Respecto a la disponibilidad de un recurso judicial efectivo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “(...) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”<sup>109</sup>. Al interpretar el alcance del artículo 25.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ese Tribunal Internacional ha sostenido que

**“... no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial”**<sup>110</sup> (subrayas y negrillas fuera del texto original).

Por consiguiente, la concreción del núcleo esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva hace imprescindible garantizar tanto la entrada al aparato jurisdiccional a los ciudadanos que precisan de concurrir a él en busca de la solución de un conflicto, como la seguridad de transitar por el proceso y lograr una salida satisfactoria de éste, según lo previsto por el ordenamiento jurídico, lo que comporta la materialización de los derechos a través del respaldo coactivo del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas en el curso del proceso. Se itera, por tanto, que

*“... el derecho de acceso a la administración de justicia va más allá del mero acceso formal a las instancias jurisdiccionales y de la obtención de un pronunciamiento formal de los jueces o tribunales concededores de la controversia, sino que exige para su concreción, que las decisiones emitidas sean efectivamente cumplidas, pues solo así se logra la firme materialización de los derechos”*<sup>111</sup>.

### **3.4.2 La vulneración del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia en el presente asunto.**

Se relató en el apartado de hechos de la presente demanda de tutela –numeral 1.15- que formulé demanda de simple nulidad ante el Consejo de Estado con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, “*Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y Abierto, para proveer los empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema*

---

<sup>109</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24.

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia T-799 de 2011; Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

*General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART- identificado como Proceso de Selección No. 1498 de 2020 - Nación 3”, así como también la nulidad de los actos administrativos generales mediante los cuales se actualizó, adicionó o modificó el Manual Específico de Funciones de la ART -Resoluciones No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, No. 000009 del 30 de diciembre de 2016, No. 000457 del 10 de julio de 2017, No. 000001 del 2 de enero de 2020, No. 0000481 del 7 de septiembre de 2020 y No. 000514 del 18 de septiembre de 2020, todas proferidas por la Dirección General de la ART.*

Asimismo, se refirió que como medidas cautelares de urgencia, en escrito separado que se radicó junto con la mencionada demanda, solicité

*“Decretar como medidas cautelares de urgencia, la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 0354 de 2020 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las Resoluciones No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, No. 000009 del 30 de diciembre de 2016, No. 000457 del 10 de julio de 2017, No. 000001 del 2 de enero de 2020, No. 0000481 del 7 de septiembre de 2020 y No. 000514 del 18 de septiembre de 2020, todas proferidas por la Dirección General de la ART, demandadas en el presente proceso.*

*Asimismo, ordenar la suspensión inmediata del trámite del concurso de méritos que se viene adelantando bajo la regulación contenida en el referido Acuerdo No. 0354 de 2020 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

*Subsidiariamente y en caso de que para el momento en el cual se adopte la decisión que resuelva sobre la presente solicitud de medidas cautelares, haya concluido ya el trámite del concurso de méritos en mención, respetuosamente se solicita a la Sección Segunda del H. Consejo de Estado que ordene tanto a la CNSC como a la ART, como medida cautelar, abstenerse de avanzar en el procedimiento encaminado a realizar el nombramiento en período de prueba de las personas que ocupen posiciones de mérito en las listas de elegibles que les hagan acreedores del derecho a ser vinculadas en esa condición con la ART y/o suspender la realización de la evaluación en el desempeño laboral que podría permitir, a quienes ya hubieren sido nombrados en período de prueba, adquirir el escalafonamiento en la carrera administrativa”<sup>112</sup>.*

Sin embargo, constituye un hecho notorio que la congestión que arrastra la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en general y el Consejo de Estado, en particular, determina que el cauce procesal ordinario previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para plantear ante la Rama Jurisdiccional la controversia originada en las irregularidades que se han configurado en el concurso de méritos objeto de regulación a través del citado Acuerdo No. 0354 de 2020 proferido por la CNSC para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa dentro de la ART, no será un recurso judicial efectivo con miras a lograr que se detenga la realización de dicho concurso a tiempo para evitar la consumación de vulneraciones adicionales a los derechos fundamentales tanto de mis poderdantes, servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera administrativa de la planta de persona de la ART, como de la ART misma y de muchos aspirantes a acceder a dichos empleos que verdaderamente

<sup>112</sup> Se acompañó a la presente acción de tutela copia de la citada demanda promovida a través del medio de control de simple nulidad, del escrito de solicitud de medidas cautelares que se adjuntó a dicho libelo y de la constancia de radicación, tanto del uno como del otro, ante el Consejo de Estado -anexos 16, 17 y 18-.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

cuenten con un perfil como el que en la actualidad tienen los cargos ofertados y la causación de perjuicios irreversibles a dichas garantías.

Ni siquiera la formulación de la solicitud del decreto de medidas cautelares de urgencia garantiza la eficacia de dicho cauce procesal pues, como igualmente se describió en el acápite de “*Hechos*” de la presente demanda –numeral 1.14– el cronograma publicado por la CNSC con las etapas y actividades faltantes para culminar el concurso de méritos objeto de la controversia aquí expuesta, conduce a concluir que, previsiblemente, pueden expedirse listas de elegibles dentro del mismo a partir de noviembre de 2022, una vez en firme las cuales los aspirantes escogidos adquirirán el derecho a ser nombrados en período de prueba en los empleos para acceder a los cuales concursaron.

Ello implica que, concomitantemente, los servidores públicos nombrados en provisionalidad en tales cargos deberán ser, *prima facie*, desvinculados del servicio y la ART deberá comenzar a cumplir las funciones que legalmente le corresponden, con un recurso humano que, muy posiblemente, dadas las insalvables inconsistencias de los ejes temáticos –y, por tanto, de las pruebas aplicadas–, así como las irregularidades en la expedición del Manual de Funciones de la Entidad y la falta de participación de ésta en la etapa final de la planeación del concurso tras las modificaciones a su estructura orgánica y a su planta de personal, ya expuestas, muy posiblemente no tendrá un perfil coherente con las funciones propias de los cargos convocados. Cuadro de situación que se avizora amenazante para una adecuada atención de las tareas a cargo de la ART de manera eficiente y, por lo mismo, para el interés general que gestiona la Entidad.

En este escenario, la inidoneidad e ineficacia del proceso ordinario iniciado a través del ejercicio del medio de control de nulidad simple -en todo caso promovido ya en el presente asunto- para garantizar la protección de los derechos fundamentales conculcados por la CNSC, salta a la vista, lo que pone de presente lo ineludible que resulta la prosperidad de la presente acción de tutela y, más aún, el decreto de medidas provisionales urgentes dentro del trámite de esta acción constitucional, para asegurar el amparo al derecho de acceso a la Administración de Justicia –que las decisiones a adoptar por el juez natural de la controversia, el Consejo de Estado, no lleguen tarde y sus efectos resulten completamente inanes- y una eficaz protección de los otros derechos fundamentales y principios constitucionales afectados por las irregularidades presentadas en la actuación que ha adelantado la CNSC en el evento aquí bajo estudio.

#### **4. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Esta acción de tutela resulta procedente habida consideración de que se ajusta a los requisitos generales de procedibilidad que tiene establecidos la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se demostrará a continuación.

##### **4.1 DEMOSTRACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE COMO ELEMENTO JUSTIFICADOR DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

La Constitución Política ha establecido en el artículo 86 que la acción de tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial,*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

*salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...".* A modo de corolario de lo previsto en el anterior canon constitucional, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 contempla como una causal de improcedencia de la acción de tutela, la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Corte Constitucional ha entendido que este requisito exige que el accionante en sede de tutela acuda previamente a todos los medios judiciales que estén a su alcance, siempre que estos sean eficientes e idóneos para lograr la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados<sup>113</sup>. En el anterior orden de ideas, el Tribunal Constitucional considera que la efectividad y la idoneidad de los medios de defensa ordinarios no pueden darse por sentadas ni ser descartadas sin consideración a las circunstancias del caso sometido a conocimiento del juez<sup>114</sup>.

El precedente constitucional aplicable a asuntos como el *sub examine* se refleja en la sentencia de la Corte Constitucional T-180 de 2015, que con ocasión de la vulneración de derechos fundamentales en el marco del funcionamiento del sistema de carrera administrativa, ha estimado procedente la acción de tutela para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, siempre que se demuestre que el referido perjuicio es (i) inminente, (ii) grave, (iii) urgente e (iv) impostergable.

Será (i) *inminente*, cuando no se trata de una mera contingencia su acaecimiento; (ii) *grave*, cuando reporta la posibilidad de afectación de un bien jurídico, material o inmaterial, altamente relevante para la persona; será (iii) *urgente*, cuando para conjurar su ocurrencia se necesita de una intervención apremiante por parte del juez de tutela, en virtud de un análisis de proporcionalidad en el caso concreto; y, finalmente, será (iv) *impostergable*, cuando si no se toman las medidas de amparo de forma inmediata, las que se prohíjen con posterioridad devendrán ineficaces para contrarrestar la consumación de un daño irreparable. Y todo esto unido a una valoración, en cada caso, por parte del juez de tutela, de la no utilización de los mecanismos ordinarios de defensa, en virtud de que la acción de tutela presenta mayores visos de eficacia de cara a lograr la defensa del derecho y la protección del mismo frente a la acción o la omisión causantes, actuales o potenciales, del referido daño.

En la sentencia en comento, la Corte entendió que, por regla general, los participantes de los concursos de méritos que se vean afectados en sus derechos, pueden acudir a las acciones o medios de control previstos en la legislación que regula el proceso contencioso administrativo, pero que ello no obsta para que, en determinados casos, las vías ordinarias no resulten idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados, toda vez que no son caracterizables como remedios procesales pronto, integrales y efectivos para amparar los derechos e intereses de los aspirantes<sup>115</sup>. Adicionalmente, reconoce que debido a la congestión judicial, el agotamiento de las vías ordinarias supone una prolongación excesiva en el tiempo, de la vulneración a los derechos fundamentales comprometidos<sup>116</sup>; por ello se ha indicado que

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009; Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>114</sup> Corte Constitucional, sentencia T-222 de 2014; Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>115</sup> En el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999; Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>116</sup> Corte Constitucional, sentencia T-180 de 2015; Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. En el mismo sentido, véase Corte Constitucional, sentencia T-556 de 2010; Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*“... en materia de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado 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”<sup>117</sup>.*

En idéntica dirección a la que se viene describiendo, el Consejo de Estado ha recordado que, por regla general, las decisiones que se profieren durante el desarrollo de los concursos de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa son calificables como actos administrativos de trámite, que se expiden para impulsar y dar continuidad a la convocatoria. Contra ese tipo de actos no proceden recursos administrativos, ni son demandables a través de los medios de control ordinarios procedentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que la acción de tutela se convierte en remedio judicial expedito y eficaz para lograr la protección de los derechos fundamentales de los concursantes<sup>118</sup>.

En los pronunciamientos del Consejo de Estado en los cuales se aborda este extremo, igualmente se precisa que durante el trámite de los concursos de méritos también se pueden expedir actos administrativos definitivos, como sucede al culminar las etapas del concurso y conformarse la lista de elegibles para proveer los cargos ofertados; en este caso, considera el Consejo de Estado procedente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismo judicial de protección de los derechos de los participantes. Con base en ello, el Consejo de Estado señala que “[L]a acción de tutela es procedente, pues, contra las decisiones que se dicten en un concurso de méritos, siempre que se trate de actos de trámite”<sup>119</sup>.

Descendiendo los anteriores planteamientos y presupuestos de procedencia de la acción de tutela durante la realización de concursos de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa, al caso concreto de la convocatoria a concurso de la ART, regulada por el Acuerdo No. 0354 de 2020 de la CNSC, objeto de la presente acción de tutela, se tiene que todos los elementos antes enunciados concurren en el asunto *sub lite*, como pasa a verse enseguida al analizar las características de la afectación a los derechos fundamentales que en esta demanda se invocan:

**(i) El perjuicio irremediable es inminente:** es inminente el perjuicio cuando está próximo a suceder y no se trata de una mera expectativa o conjetura hipotética, es decir, existe grado de certeza respecto de su ocurrencia. La actuación adelantada

---

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-913 de 2009; Magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>118</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2018; Radicación: 11001-03-15-000-2018-01791-00; Consejero ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>119</sup> En el mismo sentido, véase Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 de junio de 2016; Radicación: 05001-23-31-000-2016-00891-01(AC); Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1 de junio de 2016; Radicado: 76001-23-33-000-2016-00294-01(AC); Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Consejo De Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de agosto de 2007; Radicación: AC-00698(2007); Consejera ponente: Martha Sofía Sanz Tobón; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de febrero de 2015; Radicación: 2014-00536-01; Consejera ponente: María Elizabeth García González y Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 28 de mayo de 2008 –Radicación: AC-00068-, reiterada en las sentencias de 3 de abril, de 10 de abril y 8 de mayo de 2008 –Radicación: AC-00009, AC-00044 y AC-00046-; en todas, Consejera ponente: Ligia López Díaz.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

por la CNSC en el presente caso, desarrollando un concurso de méritos en el marco del cual se definieron unos ejes temáticos sobre cuya base se diseñaron las pruebas a aplicar a los aspirantes, que no son congruentes ni consistentes con el perfil ni con las funciones de los empleos ofertados, en el cual se utilizó como insumo un Manual de Funciones inconstitucional e ilegal por cuanto se expidió sin permitir la socialización y participación de los interesados en su proceso de preparación -como lo exigen la Constitución y la ley- y se impidió a la ART participar en la etapa final de la planeación y estructuración del concurso, tras importantes reformas a la estructura orgánica y a la planta de personal de la Entidad, esa actuación está muy próxima a concluir con la confección de las listas de elegibles, como lo acredita el cronograma de las actuaciones que resta por adelantar dentro del concurso, al cual se hizo alusión en precedencia.

Esta situación expone a mis representados, a la propia ART y a aspirantes a acceder a los empleos ofertados que realmente cuenten con perfiles ajustados al que actualmente tienen dichos empleos, a sufrir perjuicios irremediabiles como consecuencia de la consolidación del derecho subjetivo a ser nombrados en período de prueba en los empleos correspondientes, en favor de personas cuyos conocimientos, experiencia, aptitudes, actitudes, habilidades y destrezas, no se corresponden ni con las funciones de los empleos a los que accederán, ni con las responsabilidades a cargo de la Entidad, con la afectación que ello comporta para el eficiente desarrollo de las actividades encomendadas normativamente a la ART y para el adecuado servicio a los intereses generales.

Se consumará en breve, por tanto, de no adoptarse medidas provisionales urgentes que lo impidan, la selección de recurso humano para la ART, en contravía de los derechos fundamentales y principios de igualdad y mérito. Y la desvinculación injustificada -violatoria de sus derechos al trabajo, al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia- de servidores públicos nombrados en provisionalidad desde hace varios años en los empleos ofertados, que cuentan ya con dilatada experiencia y conocimiento en el ejercicio de las funciones propias de dichos cargos, circunstancia que les ha granjeado el derecho a que les sea respetada la situación de estabilidad laboral intermedia o relativa que a los funcionarios en esta condición ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

**(ii) El perjuicio irremediable es grave:** el perjuicio es grave cuando suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona, que sea susceptible de determinación jurídica, bajo la comprobación de la intensidad del daño. En el presente caso, es ostensible y protuberante la gravedad de la afectación que el concurso de méritos irregularmente adelantado por la CNSC puede acarrear para los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia de mis poderdantes, sino también de los derechos a la igualdad y al mérito de ellos mismos y de los demás aspirantes a acceder a los empleos ofertados –que realmente ostenten perfiles acordes a las necesidades del servicio y que se ven injusta e inconstitucionalmente discriminados por la errada e inconsistente definición tanto de los ejes temáticos cuanto, inexorable corolario de ello, de las pruebas aplicadas, así como por las irregularidades adicionales denunciadas en cuanto a la confección del Manual de funciones de la Entidad y la exclusión de ésta de la parte final de la planeación y estructuración del concurso por parte de la CNSC, pese a que se habían reformado la estructura orgánica interna y la planta de personal de la ART-, sino también de la propia ART, como se acaba de poner de presente en el párrafo inmediatamente anterior a éste.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

**(iii) El perjuicio irremediable es urgente y, además (iv) impostergable:** esto significa que es necesario tomar medidas expeditas y rápidas, para que sean eficaces y oportunas a fin de impedir la consumación del daño. En el caso que motiva la presentación de esta demanda en ejercicio de la acción de tutela, se ha explicado previamente que el medio de control contencioso administrativo del cual se hizo uso ya –demanda de nulidad incoada contra el Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020, dictado por la CNSC- no resulta idóneo o eficaz para conjurar **oportunamente** la afectación irreversible a los derechos fundamentales y a los principios constitucionales que el irregular concurso de méritos adelantado por la CNSC ha conculcado ya y amenaza con menoscabar de forma irremediable.

Por ello, resulta impostergable y urgente la adopción tanto de medidas provisionales como de decisiones de fondo al fallar la presente acción constitucional, encaminadas a disponer la suspensión del trámite del concurso de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO –ART-** regido por el tantas veces aludido Acuerdo No. 0354 de 2020, proferido por la CNSC, hasta tanto la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie de fondo sobre las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo de Convocatoria en cuestión.

Cabe reseñar, a este respecto, que se realizó un estudio científico estadístico en punto de la gravedad e impacto de la congestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por parte de investigadores de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, con el auspicio de las representaciones en Colombia de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) y la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), estudio autorizado por la Sala de Gobierno del Consejo de Estado y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuyas conclusiones incluso fueron divulgadas en el periódico *El Espectador*, en la sección “Nacional”, del día 10 de enero de 2010, bajo el título “*Justicia administrativa, a paso de tortuga*”<sup>120</sup>. El estudio demuestra que, en promedio, para arribar al dictado de fallo de primera instancia en los procesos contencioso administrativos de conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos, el tiempo promedio de espera era para aquel momento de 1790 días –es decir, 5 años aproximadamente-; para lograr el dictado del auto admisorio de la demanda, el promedio de espera era de 120 días y para la realización de las notificaciones iniciales, el promedio era de 241 días.

Este elemento de juicio adicional, que ha sido tenido en cuenta en los pronunciamientos jurisprudenciales citados en precedencia en los cuales se concluye –como precedente judicial aplicable al asunto *sub judice*- que es procedente la acción de tutela para lograr la protección de derechos fundamentales conculcados durante la realización de concursos de méritos, refuerza el aserto en el sentido de que, en el presente caso, la acción de tutela es el mecanismo eficaz para lograr el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes, de la ART de terceros legítimos aspirantes a acceder a los empleos de carrera vacantes definitivamente en la ART, ante la existencia de perjuicios o daños irreparables inminentes, graves, urgentes e impostergables cuya evitación no da espera y menos todavía permiten aguardar al trámite y adopción de las decisiones a las que habrá lugar dentro del proceso ordinario de nulidad promovido ya por nuestra parte ante el Consejo de Estado.

<sup>120</sup> Puede consultarse <https://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso181337-justicia-administrativa-paso-de-tortuga>



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

## 4.2 SOBRE LOS REQUISITOS GENÉRICOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

### 4.2.1 Relevancia constitucional.

La Corte Constitucional ha explicado que la relevancia constitucional del asunto como presupuesto de procedencia de la acción de tutela

*“... implica evidenciar que “la cuestión que se entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes”, pues “el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones”. Este requisito, (...) persigue, por lo menos, las siguientes tres finalidades: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces. Por tanto, solo la evidencia prima facie de una afectación o vulneración de facetas constitucionales de los derechos fundamentales permite superar el requisito de relevancia constitucional de la tutela (...)”<sup>121</sup>.*

Mediante esta acción de tutela se persigue el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad –conexo con el principio, también de estirpe constitucional, del mérito como eje rector de la carrera administrativa y con el asimismo derecho fundamental a la igualdad para el acceso a los empleos y funciones públicas-, al debido proceso, al trabajo y al acceso a la Administración de Justicia, de mis poderdantes, servidores públicos nombrados en provisionalidad en empleos de carrera administrativa de la ART, pero derechos fundamentales de los cuales -salvo, quizás, el recogido en el artículo 25 constitucional- también es titular la propia **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO** y terceros legítimamente aspirantes con verdadera idoneidad para acceder a los referidos empleos -categoría ésta en la cual bien puede incluirse a la mayoría de mis poderdantes-, derechos que se configuran como prerrogativas de evidente relevancia constitucional.

Por esta razón, el litigio que se plantea en esta acción de tutela tiene una naturaleza exclusivamente constitucional, pues no se persigue el reconocimiento de derechos subjetivos o de situaciones jurídicas individuales, ni la mera definición de controversias relacionadas con la aplicación de normas legales, ni la indemnización de perjuicios o el otorgamiento de retribución o reparación de ningún otro tipo.

El problema jurídico central que plantea la presente acción de tutela es el de la vulneración de los derechos fundamentales que se acaban de mencionar y que se deriva de la realización de un concurso de méritos lastrado por la inconsistencia de los ejes temáticos definidos y por las pruebas como corolario de ellos deficientemente estructuradas por la CNSC –Entidad responsable de la realización del concurso-, toda vez que estos elementos no guardan una relación de congruencia con el perfil ni con las funciones de los empleos ofertados, así como por las irregularidades en la confección del Manual de funciones de la Entidad (por

---

<sup>121</sup> Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2018; Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

falta de socialización y oportunidades de participación de los interesados en su preparación) y por la exclusión de ésta de la parte final de la planeación y estructuración del concurso por parte de la CNSC, pese a que se habían reformado la estructura orgánica interna y la planta de personal de la ART. Ello sin mencionar ni profundizar -porque no parece tratarse de un asunto que plantee cuestiones prima facie relevantes de cara a la transgresión de los derechos fundamentales aquí invocados-, en la falta de disponibilidad presupuestal para la realización del concurso, que se esgrime y se acredita en la demanda de nulidad simple presentada contra el Acuerdo de Convocatoria, como una irregularidad adicional que afecta su validez.

Tales irregularidades estructurales del concurso conducen a la escogencia de personal cuyo perfil no se corresponde con las necesidades de la Entidad, lo que afecta el cabal desempeño de sus funciones por parte de ésta, le impide un recto ejercicio de la función administrativa, al servicio del interés general y debería inviabilizar la desvinculación, por razones jurídicamente atendibles, de servidores públicos que desempeñan en provisionalidad desde hace varios años los empleos de carrera administrativa ofertados, con buen rendimiento laboral, al punto que les ha sido respetada la situación de estabilidad laboral intermedia o relativa que jurisprudencialmente se le ha reconocido a funcionarios públicos en esa condición.

Adicionalmente, la acción de tutela que mediante el presente escrito se impetra cuestiona el deficiente o nulo manejo, trámite y decisión que la CNSC tuvo a bien dispensar a las reiteradas solicitudes que formuló la ART para poner de presente y deprecar la corrección de las deficiencias aludidas, manejo que eludió considerar y examinar de fondo los argumentos, tanto fácticos como jurídicos, aducidos por la ART, lo que comporta una clara transgresión de las garantías de contradicción y adecuada y suficiente motivación de las decisiones administrativas, elementos relevantes del derecho fundamental al debido proceso y cuestión, por tanto, de igualmente innegable relevancia constitucional.

Por último, la demanda de tutela contenida en este libelo reclama que el juez constitucional reconozca y declare la insuficiencia del cauce procesal ordinario ya utilizado por nuestra parte en el presente caso –demanda de nulidad contra el Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2020, dictado por la CNSC-, incluso aunque se haya deprecado el decreto de medidas cautelares de urgencia dentro de dicho trámite procesal, para lograr una oportuna y eficaz protección de los derechos fundamentales conculcados y amenazados por la irregular actuación administrativa adelantada por la CNSC en el presente evento. Ello determina la necesidad del decreto de medidas provisionales durante el trámite del proceso de tutela y la adopción de decisiones de fondo en el fallo respectivo, que impidan la consumación de perjuicios irreparables para los derechos fundamentales invocados en esta acción de amparo constitucional, mientras el juez natural de la controversia, el Consejo de Estado, se pronuncia sobre la legalidad del Acuerdo de Convocatoria ante él demandado y, consiguientemente, del concurso de méritos mismo, realizado en el caso *sub examine* por la CNSC. Todos los extremos referidos en este párrafo resultan de incuestionable relevancia constitucional.

#### **4.2.2 Legitimación en la causa por activa.**

El artículo 86 de la Constitución Política, al igual que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establecen que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que resulte vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, para exigir la



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

protección de éstos, bien sea que actúe de forma directa o que opte por hacerlo a través de apoderado.

En anterior apartado de este libelo se dio amplia cuenta de las razones por las cuales mis poderdantes son titulares de los derechos fundamentales que han sido conculcados o están amenazados por la CNSC en el presente caso, vale decir, la igualdad, el debido proceso, el trabajo y el derecho de acceso a la Administración de Justicia.

#### **4.2.3 Legitimación en la causa por pasiva.**

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 y de lo expuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>122</sup>, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC- se encuentra legitimada en la presente causa por pasiva, toda vez que se trata de la autoridad administrativa tanto constitucional como legalmente competente para desarrollar el concurso de méritos regulado por el Acuerdo de convocatoria No. 0354 de 2020, dictado por esta Entidad, con el fin de proveer empleos de carrera administrativa dentro de la ART, Acuerdo de convocatoria y concurso de méritos en el marco de los cuales han tenido lugar las decisiones y las actuaciones irregulares a través de las cuales se han conculcado los derechos fundamentales invocados por los accionantes en el presente asunto.

#### **4.2.4 Inmediatez.**

La Corte Constitucional ha sido enfática y reiterativa en señalar que la acción de tutela *“debe ejercitarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues, de lo contrario, el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad perseguida por la acción de tutela, que no es otra que la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales”*<sup>123</sup>.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que se presenta esta demanda en ejercicio de la acción de tutela encontrándose aún sin haberse publicado las listas de elegibles en el trámite del concurso de méritos cuya irregular realización vulnera los derechos fundamentales invocados por mis representados como fundamento de la instauración de esta acción constitucional, es decir, de forma concomitante con el avance de la actuación administrativa origen de la afectación a los derechos vulnerados.

Ello evidencia que la acción se incoa de manera oportuna e inmediata respecto del acaecimiento de las acciones violatorias de los derechos fundamentales cuyo amparo se depreca a través del presente libelo demandatorio.

#### **4.2.5 Subsidiariedad.**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional igualmente ha entendido

*“... de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter subsidiario y residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados*

---

<sup>122</sup> Corte Constitucional, sentencia T-465 de 2018; Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>123</sup> Corte Constitucional, sentencia T-022 de 2017; Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador. (...) El carácter subsidiario y residual, significa entonces que sólo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”<sup>124</sup>.*

En relación con este requisito, bástenos con traer a colación, en este lugar del escrito contentivo de la demanda de tutela, las reflexiones que previamente se han realizado en ella en el sentido de que, en el caso presente, hemos hecho uso ya del cauce judicial ordinario previsto en la ley para plantear la controversia correspondiente ante su juez natural, comoquiera que se promovió ya por nuestra parte demanda de nulidad contra el Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020, dictado por la CNSC y se solicitó dentro de dicho proceso el decreto de las medidas cautelares de urgencia consistentes en la suspensión provisional de los efectos de dicho acto administrativo y la suspensión del trámite del concurso de méritos del que el mismo funge como norma reguladora.

Empero, también se argumentó en precedencia que dicho camino procesal no resulta idóneo o eficaz para conjurar **oportunamente** la afectación irreversible a los derechos fundamentales y a los principios constitucionales que el irregular concurso de méritos adelantado por la CNSC ha conculcado ya y amenaza con menoscabar de forma irremediable.

Por ello, asimismo se señaló antes en esta demanda que, sin desconocer el carácter subsidiario que tiene la acción de tutela respecto del mencionado recurso jurisdiccional principal ya activado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta impostergable y urgente la adopción tanto de medidas provisionales como de decisiones de fondo al fallar la presente acción constitucional, encaminadas a disponer la suspensión del trámite del concurso de méritos para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO –ART-** regido por el tantas veces aludido Acuerdo No. 0354 de 2020, proferido por la CNSC, hasta tanto la referida Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie de fondo sobre las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo de Convocatoria en cuestión.

La acción de tutela promovida a través de la presente demanda se instaura entonces como mecanismo transitorio para evitar la causación de perjuicios irremediables a los derechos fundamentales que le sirven de fundamento.

#### **4.2.6 Alegación previa.**

Téngase en cuenta, en relación con este extremo, que como también de forma previa se expuso en la presente demanda, durante el desarrollo del concurso de méritos, la ART dirigió varias solicitudes a la CNSC para que, en ejercicio de sus funciones de vigilancia respecto de la cabal observancia de las normas que rigen la carrera administrativa, adoptara medidas encaminadas a solucionar las inconsistencias que se han referido en este libelo en relación con la confección de los ejes temáticos y con la inclusión en la planeación del concurso, de las sustanciales modificaciones realizadas a la estructura orgánica interna y a la planta de personal de la ART.

---

<sup>124</sup> Idem.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

A estos reiterados pedimentos de la ART, de acuerdo con la documentación que nos fue entregada por la misma ART y que se adjunta a esta demanda, la CNSC NO dio respuesta alguna.

#### **4.2.7 Prohibición de ejercer la acción de tutela contra decisión proferida en un proceso promovido en ejercicio de la acción de tutela.**

Las decisiones y actuaciones de la CNSC, entidad demandada, fuente de vulneración de los derechos fundamentales de los demandantes en el presente caso, no tienen el carácter de providencias judiciales y menos han sido proferidas dentro del trámite de un proceso iniciado en ejercicio de la acción de tutela.

### **5. SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES DURANTE EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

#### **5.1 Los presupuestos para el decreto de medidas provisionales durante el trámite de procesos de tutela.**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que las medidas provisionales constituyen órdenes preventivas que el juez de tutela puede adoptar, tanto de oficio como a petición de parte, mientras adopta *“una decisión definitiva en el asunto respectivo”*<sup>125</sup>, con el propósito de *“evitar que la amenaza que se cierne sobre un derecho fundamental se convierta en una vulneración o que la afectación se vuelva más gravosa”*<sup>126</sup>.

El artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 prevé dicha posibilidad cuando el juez lo considere *“necesario y urgente”* para *“no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”*<sup>127</sup>; no obstante, para que el decreto de tales medidas pueda abrirse paso resulta imprescindible que *“existan razones suficientes que sustenten la necesidad de dictarlas”*<sup>128</sup>. Por consiguiente, se debe *“analizar la gravedad de la situación fáctica propuesta junto con las evidencias o indicios presentes en el caso”*<sup>129</sup>.

En esa dirección, el Tribunal Constitucional señala que la procedencia de las medidas provisionales está supeditada al cumplimiento de tres exigencias<sup>130</sup>:

(i) que exista una vocación aparente de viabilidad de las pretensiones de la demanda –*fumus boni iuris*–.

Este presupuesto supone que la medida provisional –así como el *petitum* de la demanda–, debe *“estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables”*<sup>131</sup>, es decir, que tenga apariencia de buen derecho. El requisito en comento exige que el juez pueda inferir, al menos *prima facie*, algún grado de afectación del derecho fundamental que se invoca como amenazado o menoscabado en la demanda; ello pese a que en la fase inicial del proceso *“no se*

---

<sup>125</sup> Auto 110 de 2020.

<sup>126</sup> Autos 110 de 2020, 408 de 2019, 312 de 2018, 293 de 2015, 258 de 2013, entre otros.

<sup>127</sup> Con todo, la disposición citada permite al juez *“hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado”*.

<sup>128</sup> Auto 293 de 2015.

<sup>129</sup> Autos 010 de 2021 y 293 de 2015.

<sup>130</sup> Cfr. Autos 262 de 2019, 680 de 2018 y 312 de 2018.

<sup>131</sup> Auto 312 de 2018 y sentencia SU-913 de 2009.



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

---

*espera un nivel de certeza sobre el derecho en disputa, sí es necesario un principio de veracidad soportado en las circunstancias fácticas presentes en el expediente y apreciaciones jurídicas razonables soportadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*<sup>132</sup>.

(ii) que exista un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el dictado de la sentencia que ponga fin al proceso iniciado en ejercicio de la acción de tutela –*periculum in mora*–.

Este elemento implica la existencia de un *“riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión”*<sup>133</sup>. El requisito en mención apunta a evitar que la falta de adopción de la medida provisional genere un perjuicio irreversible para los derechos fundamentales alegados o torne inane el fallo definitivo<sup>134</sup>. Por consiguiente, ha de concurrir *“un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta; y que el daño, por su gravedad e inminencia, requier[e] medidas urgentes e impostergables para evitarlo”*<sup>135</sup>. Es decir, la medida provisional procede cuando la intervención del juez es necesaria para evitar un perjuicio *“a un derecho fundamental o al interés público, que no podría ser corregido en la sentencia final”*<sup>136</sup>. Y,

(iii) que la medida provisional no resulte desproporcionada.

La exigencia aludida significa que la medida provisional no debe generar un daño intenso a quien resulta directamente afectado por ella. Este tercer requisito exige la realización de un juicio de ponderación *“entre los derechos que podrían verse afectados [y] la medida”*<sup>137</sup>, con el fin de evitar que se adopten medidas que, aunque tengan algún principio de justificación, *“podrían causar un perjuicio grave e irreparable a otros derechos o intereses jurídicos involucrados”*<sup>138</sup>.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional exige que el decreto de las medidas provisionales atienda a la exigencia consistente en que se produzca de manera *“razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada”*<sup>139</sup>, teniendo en cuenta que los razonamientos efectuados para decidir su adopción no representan el prejuzgamiento del caso ni pueden entenderse como un indicio del sentido de la decisión<sup>140</sup>. Por el contrario, su finalidad se limita a evitar que se materialice la vulneración o detrimento irreversible para los derechos fundamentales implicados, mientras se dicta una sentencia definitiva<sup>141</sup>.

## **5.2 La concurrencia de los anteriores presupuestos en el presente caso.**

El análisis del presente caso con base en los parámetros que se dejaron expuestos en el apartado inmediatamente anterior de esta demanda, lleva a la

---

<sup>132</sup> Auto 680 de 2018.

<sup>133</sup> Autos 259 de 2021 y 312 de 2018. Sobre este requisito el auto 311 de 2019 subrayó que *“[i]mplica tener un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio irremediable es cierta; y que el daño, por su gravedad e inminencia, requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo”*.

<sup>134</sup> Cfr. Autos 262 de 2019 y 416 de 2020.

<sup>135</sup> Auto 680 de 2018. Reiterado en los autos 262 de 2019 y 416 de 2020, entre otros.

<sup>136</sup> Auto 680 de 2018.

<sup>137</sup> Auto 680 de 2018.

<sup>138</sup> Auto 262 de 2019. Cfr. Auto 680 de 2018.

<sup>139</sup> Idem.

<sup>140</sup> Auto 110 de 2020.

<sup>141</sup> Idem.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

conclusión de acuerdo con la cual deben adoptarse las medidas cautelares consistentes en decretar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 0354 de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la suspensión del trámite del concurso de méritos regulado mediante dicho acto administrativo.

5.2.1 Ello en consideración a que, en primer término, aparece evidente la transgresión de los derechos fundamentales invocados como sustento de la demanda, de suerte que el *petitum* de la misma cuenta con apariencia de buen derecho -*fumus boni iuris*-, según se desprende tanto del concepto de violación de los derechos fundamentales que se expuso, como del material probatorio arrimado junto con la demanda de tutela.

Y es que el dictamen pericial aportado con la demanda pone de presente, de forma inequívoca, que los ejes temáticos definidos por la CNSC para estructurar las pruebas a aplicar a los aspirantes a acceder a un significativo número de los empleos convocados respecto de los cuales fue posible practicar la pericia -recuérdese que, como se expuso en la demanda, la CNSC nos impidió ilegalmente acceder al contenido de la totalidad de los ejes temáticos, mediante decisión contra la cual interpusimos el recurso de insistencia, medio de impugnación al cual se desconoce si la CNSC le imprimió, o no, trámite alguno, con lo cual puso a todos los interesados en situación de evidente indefensión-, ejes temáticos sobre la base de los cuales se deben estructurar las pruebas a aplicar para medir las capacidades, conocimientos, experiencia, habilidades, aptitudes, actitudes, habilidades y destrezas de los candidatos, son inconsistentes, insuficientes, incongruentes e incoherentes con el perfil y con el contenido funcional de los empleos ofrecidos, lo que determinará la escogencia de recurso humano cuyo perfil no se corresponde con el requerido por la ART para cumplir con sus funciones y discrimina y excluye injustificadamente del derecho a acceder legítimamente a tales empleos a aspirantes que sí pueden contar con el perfil del recurso humano que necesita la Agencia.

Además, está demostrado con los documentos que acompañaron la demanda y que se referenciaron en el apartado de hechos de la misma, que en la última parte de la etapa de planeación del concurso de méritos objeto del litigio *sub judice*, después de que se reformaron tanto la estructura orgánica interna como la planta de personal de la ART, en el año 2020 -dicho sea de paso, en plena situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19-, la CNSC optó sin ambages por no vincular a la ART en el final de la estructuración del concurso y por ni tan siquiera escuchar y menos atender a los requerimientos elevados por la Agencia para que tan relevantes cambios en la estructura orgánica y en la planta de empleos de la Entidad, se vieran reflejados en el diseño del concurso. La CNSC ni siquiera dio contestación a los requerimientos que en tal sentido le formuló la ART, con lo cual la planeación y estructuración del Acuerdo de Convocatoria resultó contraria a los dictados que se desprenden del principio constitucional de coordinación -artículo 209 constitucional.

En cuanto a las seis (6) Resoluciones mediante las cuales la Dirección General de la ART actualizó, modificó y adicionó el Manual Específico de funciones de dicha Entidad, la demanda demuestra que la ART incumplió la obligación de socializar y de publicitar los proyectos de modificación o de ajuste de dicho Manual, obligación exigible de las autoridades administrativas desde el 2 de julio de 2012, de conformidad con lo normado en los artículos 8, numeral 8 y 308 del CPACA y en el artículo 1 del Decreto 051 de 2018. Tales normas son claras y elocuentes al exigir la publicitación de los proyectos de reglamento o de acto administrativo general que prepara la Administración, para que se divulguen **de forma previa a su expedición**, con el propósito de potenciar los principios constitucionales y



Hugo Alberto Marín Hernández  
Abogado

derechos fundamentales que propenden por la máxima participación posible **de toda persona interesada** en el proceso formativo de las decisiones que le afectan -artículo 1 de la Carta Política- y por la eficaz garantía del debido proceso -artículo 29 superior-.

El Manual de funciones de la Entidad, en el cual deben incluirse, debidamente actualizados, todos los empleos ofertados en un concurso de méritos, constituye insumo de capital relevancia para una recta elaboración del Acuerdo de Convocatoria, el cual se habría basado, por consiguiente, en el presente caso, en el contenido de un Manual Específico de funciones que se encuentra viciado de nulidad y vulnera derechos fundamentales. Esa ilicitud y conculcación de derechos fundamentales, por tal razón, debe predicarse igualmente del Acuerdo de Convocatoria 0354 de 2022, que se sustentó en unos motivos -presupuestos fácticos o hechos determinantes- contrarios al ordenamiento jurídico.

5.2.2 En segundo lugar, como se puso de presente en el hecho No. 1.14 de la demanda, entre la documentación que la CNSC acompañó a su oficio calendado el 30 de agosto de 2022, radicado bajo el No. 2022RS093671<sup>142</sup>, con el cual dio respuesta a la solicitud que le formulamos en ejercicio del derecho de petición de información y documentos el 8 de agosto de 2022<sup>143</sup>, incluyó el cronograma de las actividades que resta por agotar dentro del concurso de méritos objeto del presente litigio<sup>144</sup>. Este cronograma pone de presente -página 5- que la entrega de los resultados definitivos que arrojó la última prueba aplicada de las previstas en el Acuerdo de Convocatoria -prueba de valoración de antecedentes- ocurrió el 21 de octubre de 2022 y que la entrega del archivo consolidado de los resultados obtenidos tras el agotamiento de todas las fases del proceso de selección, tuvo lugar el 27 de octubre de 2022.

Ello significa que, previsiblemente, se expedirán listas de elegibles a partir del mes de noviembre de 2022. Una vez adquieran firmeza dichas listas, culminará el concurso de méritos y los aspirantes escogidos adquirirán el derecho a ser nombrados en período de prueba en los empleos para acceder a los cuales concursaron. Ello implicará que, correlativamente, los servidores públicos nombrados en provisionalidad en tales cargos deberán ser, *prima facie*, desvinculados del servicio y la ART deberá comenzar a cumplir las funciones que legalmente le corresponden, con un recuso humano que, con altas probabilidades debido a las insalvables inconsistencias detectadas en la fase de planeación y durante la realización del concurso, ya expuestas -abierta ilegalidad del manual de funciones, construido sin la participación de los interesados, falta de involucramiento de la ART en la fase final de la planeación tras la reestructuración de la Entidad y de su planta de personal, falta de disponibilidad presupuestal para la realización del concurso, ejes temáticos inconsistentes o incongruentes con el perfil de los empleos convocados y, por lo mismo, pruebas mal diseñadas-, será un recurso humano que no tendrá un perfil coherente con las funciones propias de los cargos convocados.

Tal situación cuenta con una potencialidad altamente lesiva del interés general y de la atención de las tareas a cargo de la Entidad de manera eficiente, a lo cual ha de sumarse que, naturalmente, conducirá de modo inexorable también a la causación de perjuicios irremediables a los derechos de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en los empleos convocados, quienes previsiblemente serán separados de los cargos respectivos para acatar los resultados arrojados por un

<sup>142</sup> Anexo 7 a la presente demanda.

<sup>143</sup> Anexo 8 *ibídem*.

<sup>144</sup> Anexo 12.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

concurso de méritos pletórico de ilegalidades, de deficiencias técnicas y de irregularidades en su estructuración y ejecución.

Ello determina que está presente con prístina claridad el segundo requisito exigido por el artículo 231 del CPACA para que se abra paso el decreto de las medidas cautelares deprecadas -suspensión provisional de los efectos del Acuerdo demandado y suspensión inmediata, como medida de urgencia al amparo de lo normado en el artículo 234 del CPACA, del trámite del concurso de méritos que se adelanta bajo la égida del acto administrativo demandado- por el *periculum in mora* o riesgo de causación de perjuicios irremediables al interés general, al adecuado funcionamiento de la ART, a los derechos subjetivos de sus funcionarios actualmente nombrados en provisionalidad en los empleos de carrera ofertados y a los derechos fundamentales de todo aspirante que, participe o no en el concurso, realmente cuente con el perfil que requiere la Agencia en el recurso humano que necesita para cumplir cabalmente con sus funciones.

5.2.3 Y, en tercer y último término, un sencillo *juicio de ponderación de los derechos e intereses en conflicto* pone de presente que para el interés general resulta claramente más beneficioso o menos gravoso decretar las medidas provisionales que se solicitan, que negarlas.

El primer paso a agotar en todo juicio de ponderación es la identificación de los bienes jurídicos, principios o derechos en colisión en el caso concreto.

Como bienes jurídicos o principios colisionantes en el asunto *sub judice* se tienen, de un lado, los derechos fundamentales de los demandantes -igualdad, mérito, debido proceso, trabajo y acceso a la Administración de Justicia-, que van de la mano con la eficiencia en el funcionamiento de la ART y la obligación de ejercer las funciones administrativas a su cargo al servicio del interés general y con los derechos fundamentales de todo aspirante que, participe o no en el concurso, realmente cuente con el perfil que requiere la Agencia en el recurso humano que necesita para cumplir cabalmente con sus funciones y que se ve injustificadamente discriminado por la aplicación de pruebas diseñadas bajo el parámetro de unos ejes temáticos definidos de manera inconsistente, insuficiente e incongruente con las funciones y el perfil de los empleos ofertados; de un concurso estructurado sin la participación de la ART tras la reforma de su estructura orgánica y de su planta de personal, con base en un Manual de Funciones confeccionado en contravía de la Constitución y de la ley por no haberse permitido la participación de los interesados en su etapa de preparación y, como colofón, sin disponibilidad presupuestal por parte de la ART.

Y, en el otro lado de la balanza de la ponderación se tiene a las expectativas legítimas a que termine el concurso de méritos dentro de los plazos previstos, radicadas en cabeza de los participantes en él, así como los principios de economía y eficacia representados en ese mismo interés, que sin duda gestiona la CNSC.

Identificados los bienes jurídicos en tensión en el caso concreto, procede en seguida desarrollar el ejercicio de formulación de argumentos en favor de la prevalencia o atribución de mayor importancia relativa -relativa a los hechos del caso *sub examine*- a uno u otro de los dos grupos de derechos e intereses colisionantes. Ese ejercicio, de modo indubitable, conduce a la conclusión de que tienen mayor peso o importancia relativa los principios, derechos e intereses agenciados por el aquí demandante, que las meras expectativas y principios que gestiona la CNSC y subyacen al interés por que culmine el concurso dentro de los plazos previstos.



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

Es mucho más gravoso para el interés general, para el adecuado funcionamiento de la ART, para los derechos fundamentales de sus funcionarios y para los derechos fundamentales de los aspirantes injustamente discriminados por el acto administrativo demandado, negar las medidas cautelares deprecadas y propiciar con ello la causación de perjuicios irremediables a todos estos bienes jurídicamente protegidos, que la afectación que se irroga a las meras expectativas - aunque legítimas, lo que no se desconoce- de los concursantes y a los principios de economía y eficiencia de la función administrativa ejercida por la CNSC, potenciados en caso de no accederse a las cautelas solicitadas y permitirse la terminación de un concurso de méritos abiertamente lesivo del interés general y de derechos subjetivos -algunos con la estirpe de fundamentales- que se verán irremediable e irreversiblemente conculcados.

La ponderación de intereses en conflicto en el presente caso hace evidente, pues, que para el interés general resulta prístinamente más beneficioso, menos gravoso, decretar las medidas cautelares deprecadas, que su denegación. El decreto de tales medidas cautelares logra una protección intensa o fuerte de los principios y derechos fundamentales que se hacen prevalecer, con una correlativa afectación leve de las meras expectativas y principios que retroceden en el caso concreto. El decreto de las medidas cautelares aquí deprecadas se ajusta, por tanto, a la conocida como “*ley de la ponderación*”, expresión acuñada por Robert Alexy para significar que una determinada medida será ponderada o proporcional en sentido estricto, si la afectación que ella comporta para el principio, derecho o bien jurídico que con ella se restringe, genera un correlativo beneficio o protección para el principio, derecho o bien jurídico que la medida hace prevalecer.

Con fundamento en lo precedentemente expuesto, respetuosamente me permito formular las siguientes

## 6. SOLICITUDES

**PRIMERO. CON CARÁCTER URGENTE**, se **ordene** la suspensión del concurso de méritos convocado por la CNSC a través del Acuerdo No. 0354 de 2020, para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO –ART-** y la suspensión provisional de los efectos de dicho Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020 dictado por la CNSC.

**SEGUNDO.** Se **declare** la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y al acceso a la Administración de Justicia de los demandantes.

**TERCERO.** Como mecanismo transitorio para evitar la causación de perjuicios irremediables a los derechos fundamentales de los accionantes y hasta tanto el Consejo de Estado emita los pronunciamientos de su cargo en el proceso de nulidad que iniciamos contra el Acuerdo No. 0354 de 2020 de la CNSC, se **declare** la cesación de efectos jurídicos del Acuerdo No. 0354 de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil para la provisión de vacantes en empleos de carrera administrativa en la **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO –ART-** y la suspensión del concurso de méritos realizado con base en dicho Acuerdo de Convocatoria No. 0354 de 2020, dictado por la CNSC, hasta tanto la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se pronuncie de fondo sobre



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada en contra de dicho acto administrativo general.

## **7. COMPETENCIA**

Es Usted, señor Juez(a) Administrativo del Circuito, competente para conocer la presente acción de tutela, en virtud de lo normado por el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 333 de 2021, de conformidad con el cual “[L]as acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría”.

## **8. JURAMENTO**

Bajo la gravedad de juramento afirmo que no he presentado otra acción de tutela con base en los mismos hechos y derechos que sirven de fundamento a la presente.

## **9. PRUEBAS Y ANEXOS**

Me permito acompañar los siguientes:

**9.1** Copia del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las siguientes resoluciones mediante las cuales se adopta el Manual Específico de Funciones de la ART:

- Resolución No. 000008 del 30 de diciembre de 2016, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por la cual se modifica y se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART*”.

- Resolución No. 000009 del 30 de diciembre de 2016, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por la cual se adiciona el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART*”.

- Resolución No. 000457 del 10 de julio de 2017, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por la cual se adiciona el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio - ART*”.

- Resolución No. 000001 del 2 de enero de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por la cual se Adiciona el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia de Renovación del Territorio*”.

- Resolución No. 0000481 del 7 de septiembre de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por medio de la cual se*



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

*modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio”.*

- Resolución No. 000514 del 18 de septiembre de 2020, proferida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio, “*Por medio de la cual se modifica la Resolución No. 000001 de 2020 “Por la cual se Adiciona el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Agencia de Renovación del Territorio”.*

**9.2** Todos los documentos relacionados como anexos -del No. 1 al No. 18- en el acápite de “*Hechos*” de la presente demanda, a saber:

- Anexo 1: Soportes documentales de la etapa de planeación del concurso de méritos convocado mediante el Acuerdo 0354 de 2020 de la CNSC, entregados por la ART.

- Anexo 2: Petición de información dirigida a la ART el 8 de agosto de 2022.

- Anexo 3: Oficio de fecha 18 de agosto de 2022, Radicado: 20222200093211, mediante el cual la ART da respuesta a petición de información y documentos que se le dirigió el 8 de agosto de 2022.

- Anexo 4: Oficio del 12 de octubre de 2022, con radicado No: 20222200112041, mediante el cual la ART da respuesta a la petición de información del 30 de septiembre de 2022.

- Anexo 5: Constancias de envío y recepción de los oficios citados por la ART en su comunicación del 12 de octubre de 2022, con radicado No: 20222200112041, mediante la cual la ART da respuesta a la petición de información del 30 de septiembre de 2022.

- Anexo 6: Petición de información dirigida a la ART el 30 de septiembre de 2022.

- Anexo 7: Oficio de fecha 30 de agosto de 2022, radicado No. 2022RS093671, mediante el cual la CNSC dio respuesta a la petición de información que se le formuló el 8 de agosto de 2022.

- Anexo 8: Petición de información dirigida a la CNSC el 8 de agosto de 2022.

- Anexo 9: Reclamaciones presentadas a la CNSC por algunos participantes en el concurso de la ART y respuestas dadas por la CNSC.

- Anexo 10: Dictamen pericial de psicometría sobre la (in)congruencia entre los ejes temáticos definidos para la estructuración de las pruebas aplicadas en el concurso y el perfil de los empleos ofertados.

- Anexo 11: *Curriculum vitae* de la PHD en Psicología, experta en psicometría, que elaboró el trabajo pericial referido, Damaris Ramos Vega.

- Anexo 12: Cronograma del concurso de méritos convocado para la ART por la CNSC mediante Acuerdo No. 0354 de 2020.

- Anexo 13: Recurso de insistencia interpuesto contra el oficio de la CNSC de fecha 30 de agosto de 2022, radicado No. 2022RS093671.

- Anexo 14: Acuerdo de la CNSC No. 127 del 24 de marzo de 2022, por el cual se deroga el Acuerdo No 20201000003446 del 28 de noviembre de 2020, por falta de disponibilidad presupuestal para la realización del respectivo concurso de méritos.

- Anexo 15: Sentencia del 5 de agosto de 2022 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Santa Marta. Demandante: Adolfo Cañas Alcántara; Demandado: Municipio de Ciénaga. Radicación: 47 001 333 006 2021 00069-00.

- Anexo 16: Copia de la demanda de simple nulidad presentada ante el Consejo de Estado con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

- Anexo 17: Escrito de solicitud de medidas cautelares que se adjuntó a dicho libelo de demanda de simple nulidad presentada ante el Consejo de Estado con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

- Anexo 18: Constancia de radicación, ante el Consejo de Estado, de la demanda de simple nulidad presentada ante el Consejo de Estado con el fin de que se



*Hugo Alberto Marín Hernández*  
*Abogado*

---

declare la nulidad del Acuerdo No. 0354 del 28 de noviembre de 2020, proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**9.3** Poderes que me han sido conferidos para actuar en el presente proceso.

## **10. NOTIFICACIONES.**

La **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**, puede ser notificada en su dirección electrónica para notificaciones judiciales, que es la siguiente: [notificacionesjudiciales@cns.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@cns.gov.co). La sede física de esta Entidad está ubicada en la Carrera 16 No. 96-64, Piso 7, Bogotá, D.C.

El suscrito puede ser notificado en la siguiente dirección de correo electrónico: [marin\\_hugo@hotmail.com](mailto:marin_hugo@hotmail.com). La dirección física en la cual puedo ser ubicado, en caso de resultar necesario, es la siguiente: Calle 106 No. 13-45. Of. 602, Bogotá, D.C.

Del Señor(a) Juez(a), muy atentamente,

**HUGO ALBERTO MARÍN HERNÁNDEZ**

C.C. 79'594.265 de Bogotá

T. P. 79.493 del Consejo Superior de la Judicatura