

Señor

**Juez Administrativo del Circuito**

E.S.D.

- REFERENCIA:** Acción constitucional de tutela
- DERECHOS:** AL DEBIDO PROCESO (ART 29 C.P.), IGUALDAD (ART. 13 C.P.) Y AL ACCESO AL EMPLEO PUBLICO TRAS CONCURSO DE MERITO (ART 40 NUMERAL 7 Y ART 125 C.P.); PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA (ART 29 C.P.); FUNDAMENTAL DE LOS NIÑOS (ARTICULO 44 C.P.)
- ACCIONANTE:** FRANKLIN HUMBERTO MUÑOZ BAUTISTA
- ACCIONADOS:** GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER  
COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC
- VINCULADOS:** Miembros de la Lista de Elegibles de la OPEC **48672** y Personas vinculadas con empleos **Técnico Operativo**, Código **314**, Grado **6**, que se encuentren vinculados en provisionalidad, temporalidad o encargo en el GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER

Yo, **FRANKLIN HUMBERTO MUÑOZ BAUTISTA** mayor de edad, identificada con la cedula de ciudadanía número 88.264.420, me permito interponer ACCION CONSTITUCIONAL DE TUTELA en ejercicio de las facultades que me otorga el artículo 86 de la Constitución Política y las normas concordantes de los Decretos 2591 de 1991<sup>1</sup>, 306 de 1992<sup>2</sup> y 1382 de 2000<sup>3</sup>, de la siguiente manera:

**CONTENIDO**

<b>1. ENTIDADES ACCIONADAS ENUNCIACION DE DERECHOS VULNERADOS - SOLICITUD DE VINCULACION.</b>	2
<b>2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS</b>	3
<b>3. PRETENSIONES</b>	20
<b>4. FUNDAMENTOS DE DERECHO</b>	21
<b>5. EL DERECHO DE LOS PROVISIONALES FRENTE A LOS QUE SE ENCUENTRAN EN LISTAS DE ELEGIBLES EN CUANTO A LOS EMPLEOS PÚBLICOS</b>	25
<b>6. LA NO APLICACIÓN DE LOS ARTICULOS 6 Y 7 DE LA LEY 1960 de 2019 – Revisar el Anexo A</b>	28
<b>7. CONFUSIÓN TRANSMITIDA EN EL COMUNICADO -CNSC- DEL 16 DE ENERO, ACUERDO 165 DEL 12 DE MARZO DE 2020 DE LA CNSC EVADIRÁ EL CUMPLIMIENTO DE LA LOS ARTICULOS 6 Y 7 DE LA LEY 1960 DE 2019</b>	29
<b>8. PRUEBAS Y ANEXOS</b>	31
<b>9. NOTIFICACIONES</b>	32

<sup>1</sup> " ...por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

<sup>2</sup> " ... por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991".

<sup>3</sup> " ... por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela."

## **1. ENTIDADES ACCIONADAS ENUNCIACION DE DERECHOS VULNERADOS - SOLICITUD DE VINCULACION.**

La actual Acción de Tutela la presento en contra de la entidad de derecho público conocida como **GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER** representada esta por el Gobernador, gerente o quien haga sus veces, y quien operara como ENTIDAD ACCIONADA en el presente proceso constitucional, el cual se ha iniciado a fin de que sean salvaguardados mis DERECHOS AL DEBIDO PROCESO (ART 29 C.P.), IGUALDAD (ART. 13 C.P.) Y AL ACCESO AL EMPLEO PUBLICO TRAS CONCURSO DE MERITO (ART 40 NUMERAL 7 Y ART 125 C.P.); PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA (ART 29 C.P.); FUNDAMENTAL DE LOS NIÑOS (ARTICULO 44 C.P.)

De igual modo pretendo que sean VINCULADOS a la siguiente Acción de Tutela la entidad de derecho público Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), representada por su representante legal, gerente o quien haga sus veces, pues la misma ha participado en la organización, preparación, coordinación y adelantamiento del concurso de Merito a través de la "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte", ha emitido conceptos y criterios interpretativos al respecto del modo y mecanismos de utilización de las Listas de Elegibles emanantes de la citada convocatoria, y debe ser partícipe de los procesos de nombramiento de los citados elegibles, ya que, en el caso concreto, la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER, de cara a utilizar la Lista de Elegibles de la OPEC **48672** de la "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte", debe solicitar autorización a la CNSC y adaptarse a los procedimientos internos de la entidad.

Por otro lado, y al ser este un proceso de su entero interés, se considera oportuno y necesario que sean vinculados al presente Proceso de Tutela los ciudadanos incluidos en la Lista de Elegibles de la OPEC 48672 de la "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte" y las Personas vinculadas con empleos **Técnico Operativo, Código 314, Grado 6**, en la **GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER** que se encuentren trabajando en dicha institución y que se encuentren nombrados bajo la categoría de provisionalidad, temporalidad, o encargo que incluye cargos creados después de la expedición de la Ley 1960 de 2019, todo ello ya no solo porque las personas mencionadas puedan tener interés legítimo en la resolución del problema ius fundamental que a través de la presente acción de tutela se está planteando, sino porque es posible que alguno de ellos pueda verse afectado por las decisiones que a través del presente proceso puedan tomarse.

## 2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

- 2.1.** Se firmó el Acuerdo No. CNSC - 20181000006906 del 23 de octubre de 2018, ajustado por el acuerdo No. CNSC-20191000008356 DEL 25 DE JULIO DE 2019, convoco a concurso público de méritos para proveer definitivamente setenta y un empleos con ochenta y seis vacantes pertenecientes al sistema general de carrera administrativa de la planta de la gobernación de norte de Santander, proceso de selección No. 805 de 2018- convocatoria territorial norte.
- 2.2.** Me inscribí en el "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte" de 2018 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo Técnico Operativo, Código 314, Grado 6 para la entidad de derecho público GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER cumplí con todos los requisitos necesarios para formalizar mi inscripción, y realicé todas las pruebas que formaban parte del proceso, por lo que logré alcanzar el segundo lugar, **ahora el primer lugar (71.56 puntos)** por la recomposición automática de las listas, pues fueron provistos los empleos con los primeros de la lista.
- 2.3.** Realicé un derecho de petición, mediante radicado Nro. 2020-840-017929-2 el 9 de noviembre de 2020; a la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER así:

*"San José de Cúcuta, 09 de noviembre de 2020*

*Señores:*

*GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER*

*AT. Silvano Serrano Guerrero Gobernador del Departamento E.S.D*

*Copia. Dra. Mary Luz Lizarazo*

*Jefe Oficina Control Interno de Gestión. .*

*Cordial Saludo*

*Yo, FRANKLIN HUMBERTO MUAOZ BAUTISTA, mayor de edad, identificado con la cedula de ciudadanía No. 88.264.420 expedida en Cúcuta, actuando en nombre propio y en ejercicio del Derecho de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y con fundamento en el artículo 14 numeral 1 de la Ley 1755 de*

*2015, en el cual se establece el Derecho de Petición de Solicitud de Información. Respetuosamente me dirijo a su despacho con el ánimo de solicitar ante esta entidad lo que expreso a continuación:*

*OBJETO DE LA PETICIÓN*

*Le peticiono comedidamente la siguiente información.*

*1. Fotocopia simple, de la Nómina de la Planta del Nivel Central de Empleados de la Gobernación del Norte de Santander, a corte del mes de noviembre del año 2020, respecto de los cargos cuyas denominaciones corresponde a técnico operativo, código 314, grado 6 y técnico operativo, código 314, grado 7.*

*2. De cada uno de ellos requiero se me informe su ubicación, propósito, funciones y requisitos exigidos para su desempeño.*

*3. Así misma información detallada sobre el estado respecto de su provisión, información que requiero con el siguiente detalle:*

- Nombre a identificación del Empleado que lo esté desempeñando.*
- Su Tipo de Vinculación (Derechos de Carrera Administrativa, Encargo, Nombramiento provisional).*
- Estado actual del Cargo (Vacancia Temporal, Vacancia Definitiva).*

4. Por último, se requiere la fecha de la última decisión tomada por la administración respecto de la situación administrativa de cada uno de ellos, así como también el objeto de la misma.

#### RAZONES DE LA PETICIÓN

La presente petición se fundamenta en criterios atinentes al ejercicio de mis derechos otorgados por la participación en el concurso de méritos adelantado a través de la Convocatoria Territorial Norte No. 805, en desarrollo de la cual logré ubicarme en la segunda (2ª) posición de la Lista de Elegibles conformada mediante Resolución 10043 de 29 de septiembre de 2020 emanada de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con firmeza el 13 de octubre de 2020. "Por la cual se conforma y adopta la Lista de Elegibles para proveer UN (1) vacante(s) definitiva(s) del empleo denominado Técnico Operativo, Código 314, Grado 6, identificado con el Código OPEC No. 48672, del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Gobernación de Norte de Santander

Proceso de selección que se inició por Convocatoria No.805 del 2018-Territorial Norte, el cual fue objeto de modificación en julio de 2019, suprimiendo algunos empleos y otorgando posibilidad a escoger y hacer cambios en igualdad? e condiciones.

La información requerida resulta fundamental a efectos, que, de presentarse los supuestos de hecho indicados en la norma, de lograr una vinculación a la Planta de Personal de la Gobernación del Departamento Norte de Santander a consideración de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 6 de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019 que a su tenor literal prescribe respecto de las Etapas del Proceso de Selección o Concurso "4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados. que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad."

#### FUNDAMENTOS DEL DERECHO

- Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 1755 de 2015.
- Ley 909 de 2004 conforme a lo establecido en el Artículo 31, Numeral 4, vigente para la fecha de convocatoria y modificado por la Ley 1960 del 25 de julio de 2019 que rige este proceso de Selección.
- Concepto 119821 del 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- La documentación solicitada no tiene el CARÁCTER DE RESERVADA conforme a lo previsto en la Ley 57 de 1985, ante lo cual es viable en sede Gubernativa, su expedición para fines pertinentes.

#### PRUEBAS

- RESOLUCIÓN Ng 10043 DE 2020 29-09-2020 emitida por la Comisión nacional del Servicio Civil

#### NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en:

1. Correo electrónico: frankmunoz83@hotmail.com
2. Celular: 3112974344
3. Dirección: manzana 40 lote 6 11 etapa Claret

#### ANEXOS

1. Fotocopia de mi cédula de ciudadanía.
2. Copia de los documentos relacionados en el acápite de pruebas.

Agradeciendo la atención prestada, solicito el valor de la expedición de las copias respectivas para su cancelación, si hubiere lugar hacerlo.

Quedo atento a una pronta y oportuna respuesta.

Atte.,

FRANKLIN HUMBERTO MUÑOZ BAUTISTA  
C.C. 88.264.420 de Cúcuta"

**2.4.** La Gobernación me respondió el 07 de enero de 2021 de la siguiente forma:

*San José de Cúcuta,*

*Señor*

*FRANKLIN HUMBERTO MUÑOZ BAUTISTA Manzana 40 lote 6 11 Etapa Claret*

*EMAIL: frankmunoz83@hotmail.com*

*CELULAR: 3112974344*

*Ciudad* •

*Asunto. Su derecho de petición Radicado No. 2020-840-017929-2 del 9-11-2020*

*En atención al derecho de petición del asunto, me permito dar respuesta como sigue:*

*PUNTO 1. Se remite fotocopia simple de la Planta Global de la Gobernación de Norte de Santander, a 30 de noviembre de 2020, respecto de los cargos cuyas denominaciones corresponden a Técnico Operativo, Código 314, Grado 07 y Técnico Operativo, Código 314, Grado 06.*

*PUNTO 2. Se remite en medio magnético copia del manual de funciones de los Cargos de la Planta Global de la Gobernación de Norte de Santander correspondiente a los empleos con denominación Técnico Operativo, Código 314, Grado 07 y Técnica Operativo, Código 314, Grado 06.*

*PUNTO 3. En la relación entregada al punto 1, se detalla por cada empleo la siguiente información:*

- Denominación del cargo*
- Código del Cargo*
- Grado del Cargo*
- Nombre de la persona que lo ocupa*
- Identificación de la persona que ocupa el cargo*
- Estado o situación actual del cargo*
- Tipo de Vinculación*
- Fecha de posesión en ese cargo.*

*PUNTO 4. La fecha de la última decisión tomada por la administración corresponderá a la fecha en que tomó posesión del empleo la persona que actualmente ejerce en el mismo.*

*De esta manera se da respuesta clara, congruente y de fondo a la petición incoada en el oficio del asunto.*

*Atentamente,*

*EDNA CAROLINA JOYA NUÑEZ*

*Secretaria General*

*Anexo.*

*---- folios*

Y anexo una tabla con empleos distribuida en seis folios, en esa tabla se observa que existen cargos en lo que yo puedo claramente desempeñar mi trabajo.

PLANTA NIVEL CENTRAL

2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	LAMIUS GARCIA EDWIN JOSE	88,031,439	DESPACHO JURIDICA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ALEY SANTIAGO FABIO JOSE	13,503,990	PRESUPUESTO- HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVISTA POR ENCARGO	18/09/2018	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	RAMIREZ ALVAREZ SUSANA ELISA	60,320,832	TESORERIA- HACIENDA	TITULAR DEL CARGO	06/05/1988	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ORTEGA JAIMES MARIBEL	60,327,019	CONTABILIDAD - HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVISTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	08/04/2016	2,856,584	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	MENDEZ CIPAGAUTA LUIS EDUARDO	13,436,334	IMPUESTOS Y RENTAS - HACIENDA	TITULAR DEL CARGO	19/07/2013	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ARAQUE ZUÑIGA HENRY JAVIER	88,197,418	IMPUESTOS Y RENTAS - HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVISTA POR ENCARGO	18/09/2018	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	SUAREZ PUERTO NIDIA AMPARO	27,720,766	FISCALIZACION- HACIENDA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	GRINALDOS CUBEROS MARITZA CORONOTO	60,312,512	GESTION TALENTO HUMANO - GENERAL	TITULAR DEL CARGO	08/08/1989	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7			PLANIFICACION E INFORMACION TERRITORIAL- PLANEACION	VACANTE TEMPORAL POR ENCARGO DE SU TITULAR		2,856,584	VA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	SANTAELLA GUEVARA CARLOS	88,268,430	PLANIFICACION E INFORMACION TERRITORIAL- PLANEACION	VACANTE TEMPORAL PROVISTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	27/03/2008	2,856,584	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	FERNANDEZ FOLJACO GLADYS FLORELLA	60,309,399	PLANIFICACION E INFORMACION TERRITORIAL- PLANEACION	TITULAR DEL CARGO	11/01/1989	2,856,584	CA	TE

FECHA DE CORTE:30 DE NOVIEMBRE DE 2020

Sandra Yancith.

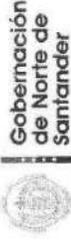
**PLANTA NIVEL CENTRAL**

**2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	PEREZ CASTAÑEDA NANCY	60,339,078	DESPACHO SECRETARIA PLANEACION	VACANTE TEMPORAL PROVISTO POR ENCARGO	04/05/2007	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	GRIMALDOS FONSECA NUBIA STELLA	60,327,557	FISCALIZACION Y ORDENAMIENTO MINERO - MINAS	VACANTE PROVISTO POR ENCARGO POR PRORROGA CONCEDIDA AL ELEGIBLE PARA TOMAR POSESION	09/05/2007	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	QUINTERO TORRADO MARTHA ELENA	37,249,794	TITULACION Y CONTRATACION - MINAS Y ENERGIA	TITULAR DEL CARGO	23/03/1994	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	LUNA MONICA LORENA	60,355,219	TITULACION Y CONTRATACION - MINAS Y ENERGIA	VACANTE TEMPORAL PROVISTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	25/01/2010	2,856,584	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	HERNANDEZ JAIMES BELKY ESPERANZA	60,311,242	TECNICA Y DE PROYECTOS- INFRAESTRUCTURA	VACANTE DEFINITIVA PROVISTO POR ENCARGO POR PRORROGA CONCEDIDA AL ELEGIBLE	18/10/2017	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ACOSTA CASTRO HECTOR MANUEL	13,255,315	TECNICA Y DE PROYECTOS- INFRAESTRUCTURA	TITULAR DEL CARGO	18/10/1982	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ORTEGA JAUREGUI NHORA VIRGINIA	1,090,362,702	CONTRATACION - INFRAESTRUCTURA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/11/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	FLOREZ CASTRO HENRY	88,179,672	ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA - GOBIERNO	VACANTE TEMPORAL POR ENCARGO DE SU TITULAR		2,856,584	VA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	MORA TORRADO LUIS ALFREDO	13,835,392	GESTION DEL RIESGO	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ROJAS LLANES HENRY JAVIER	13,478,281	AREA DE GESTION SOCIAL - DESARROLLO SOCIAL	TITULAR DEL CARGO	30/06/1977	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7			AREA DE GESTION COMUNITARIA - DESARROLLO SOCIAL	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,856,584	PP	TE

FECHA DE CORTE:30 DE NOVIEMBRE DE 2020

Sandra Yaneh.



Gobernación de Norte de Santander

SECRETARÍA GENERAL

PLANTA NIVEL CENTRAL

2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	VILLAMIZAR LUCIANI OMAR	13,456,968	DESARROLLO AGROPECUARIO, PISCICOLA Y FORESTAL- DESARROLLO ECONOMICO	TITULAR DEL CARGO	10/03/1992	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7			DESARROLLO AGROPECUARIO, PISCICOLA Y FORESTAL- DESARROLLO ECONOMICO	VACANTE TEMPORAL POR ENCARGO DE SU TITULAR		2,856,584	VA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	RODRIGUEZ PEÑARANDA ANA BEATRIZ	60,291,522	GESTION EMPRESARIAL- DESARROLLO ECONOMICO	TITULAR DEL CARGO	04/01/1991	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	PUERTO COLMENARES CARLOS ANDERSON	88,274,223	REDES Y SERVICIOS CULTURALES - CULTURA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/11/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	TORREGROZA OÑATE CARLOS ANGEL	77,158,933	CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO	TITULAR DEL CARGO	01/08/2013	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ZAMBRANO VILLAMIZAR ROSSI CAROLINA	60,366,876	OFICINA DE CONTROL INTERNO Y DE GESTION	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,856,584	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	SUAREZ RAMIREZ LUIS EDUARDO	13,437,086	TRANSITO DEPARTAMENTAL	TITULAR DEL CARGO	28/01/1991	2,856,584	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	GALLO CONTRERAS JOSE ARTURO	13,459,942	TRANSITO DEPARTAMENTAL	VACANTE TEMPORAL PROVISTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	01/10/2009	2,856,584	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	JAIMES LEAL JOSE GREGORIO	88,155,875	SECRETARIA DE LAS TIC	VACANTE DEFINITIVA PROVISTO POR ENCARGO	26/06/2019	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	ESCALANTE RINCON BETTY	60,296,252	AREA DE TALENTO HUMANO - SECRETARIA GENERAL	VACANTE DEFINITIVA PROVISTO POR ENCARGO	26/06/2019	2,856,584	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	RAGUA ORTEGA JOE LOUIS	88,248,566	AREA DE GOBIERNO EN LINEA - SECRETARIA DE LAS TIC	VACANTE DEFINITIVA PROVISTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,856,584	NP	TE

FECHA DE CORTE:30 DE NOVIEMBRE DE 2020

Sandra Yaneth.

PLANTA NIVEL CENTRAL

2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	7	SANABRIA PEÑA WILLIAM FERNANDO	13,276,330	GESTION DEL RIESGO	VACANTE DEFINITIVA PROVIESTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,856,594	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	SANDOVAL ALARCON VICENTE ANTONIO	88,199,043	COBRO COACTIVO - HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVIESTA POR ENCARGO	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	PEREZ TAMARA CLARA PATRICIA	60,309,726	PRESUPUESTO- HACIENDA	VACANTE DEFINITIVA PROVIESTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	16/11/2018	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	AMAYA DE DIAZ NANCY JANETH	27,898,469	TESORERIA- HACIENDA	TITULAR DEL CARGO	01/10/2020	2,495,863	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	CACERES YAÑEZ GLORIA INES	60,317,974	TESORERIA- HACIENDA	TITULAR DEL CARGO	08/01/1993	2,495,863	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	DUARTE MEJIA JULIO CESAR	88,252,520	TESORERIA- HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVIESTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	03/05/2017	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	ROLON LIZARAZO FERMIN ALBERTO	5,483,579	CONTABILIDAD - HACIENDA	VACANTE TEMPORAL PROVIESTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	13/11/2009	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	SANTANDER GUTIERREZ MARIA ALEJANDRA	1,093,765,143	IMPUESTOS Y RENTAS - HACIENDA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	CONDE SOTO MARIA ANGELA	1,090,453,371	FONDO DEPARTAMENTAL DE PENSIONES	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	PUNTES CAICEDO ZULMA PAOLA	1,090,465,683	FONDO DEPARTAMENTAL DE PENSIONES	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	BRICEÑO GARCIA NELSON	91,281,268	SERVICIOS GENERALES- GENERAL	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	05/11/2020	2,495,863	PP	TE

FECHA DE CORTE:30 DE NOVIEMBRE DE 2020

Sandra Yaneth.

PLANTA NIVEL CENTRAL

2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	MENDOZA GONZALEZ SERGIO ANDRES	88,253,673	GESTION TALENTO HUMANO - GENERAL	VACANTE TEMPORAL PROVIERTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	10/07/2020	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	PERALTA MEJIA STEPHANIE JOHANNA	1,090,484,380	CONTRATACION - INFRAESTRUCTURA	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	BOLIVAR GONZALEZ ANGELA CECILIA	60,330,214	ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA - GOBIERNO	TITULAR DEL CARGO	01/10/2020	2,495,863	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	RODRIGUEZ SIERRA DORA NOEMI	33,368,985	GESTION DEL RIESGO	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	GARZA BOTELLO RAFAEL MARTIN	13,748,832	SERVICIOS TURISTICOS Y COMERCIALES- DESARROLLO ECONOMICO	VACANTE TEMPORAL PROVIERTA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	08/07/2020	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	LEBOLLO LANZZIANO SORAYA	51,645,524	DESPACHO - DESARROLLO ECONOMICO	VACANTE DEFINITIVA PROVIERTA POR ENCARGO	16/06/2016	2,495,863	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6			DESPACHO - CULTURA	VACANTE DEFINITIVA		2,495,863	VA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	PEÑARANDA SUAREZ BLANCA NIVIA	60,306,964	DESPACHO - EDUCACION	VACANTE TEMPORAL PROVIERTO POR ENCARGO	16/06/2016	2,495,863	EN	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	FLOREZ BASTOS CONSUELO	60,297,408	OFICINA CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO	TITULAR DEL CARGO	15/01/1999	2,495,863	CA	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	TOSCANO NIÑO HENRY	13,507,111	TRANSITO DEPARTAMENTAL	VACANTE TEMPORAL PROVIERTO POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	OCHOA VILLAN AMPARO	37,440,418	TRANSITO DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA	01/10/2020	2,495,863	PP	TE

FECHA DE CORTE: 30 DE NOVIEMBRE DE 2020

Sandra Yaneith.

PLANTA NIVEL CENTRAL

2. PLANTA GLOBAL CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Car	Denominación del Cargo	Cod	Cat	Nombre	CEDULA	AREA DE TRABAJO SEGÚN MANUAL DE FUNCIONES	SITUACION ADMINISTRATIVA	Fecha de Posesión en el cargo	SALARIO	TIPO	NIVEL
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	QUINTERO RODRIGUEZ DIGMA ROSA	37,322,115	SECRETARIA DE LA MUJER	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	GALTANI PEREZ LUIS ALFREDO	13,478,548	SECRETARIA DE CULTURA	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	GODOY JAIMES ENA LUCERO	60,398,730	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	SANABRIA FLOREZ JAVIER ALONSO	13,504,639	SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	TORRES CASTILLA ALBANE	60,347,492	AREA DE PASAPORTES - SECRETARIA GENERAL	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	26/06/2019	2,495,863	NP	TE
1	TECNICO OPERATIVO	314	6	IBARRA LINDARTE LUZ MAR	37,278,514	AREA DE IMPUUESTOS Y RENTAS - SECRETARIA DE HACIENDA	VACANTE DEFINITIVA POR NOMBRAMIENTO PROVISIONAL	27/12/2019	2,495,863	NP	TE

61 TOTAL PLANTA GLOBAL

142 TOTAL PLANTA NIVEL CENTRAL

TIPO DE NOMBRAMIENTO: NP: NOMBRAMIENTO PROVISIONAL; CA: CARRERA ADMINISTRATIVA; EN: ENCARGADO; LN: LIBRE NOMBRAMIENTO/REMOCION

NIVEL: DE: DIRECTIVO; AS: ASESOR; PR: PROFESIONAL; TE: TECNICO; AD: ASISTENCIAL

OBSERVACIONES: Los cargos de Profesional Especializado (olmedo guerrero), conductor (pedro forero), auxiliar servicios generales (eduviges Jurado), secretaria (gloria fatima lindarte) y los 40 nuevos no han sido ofertados en SIMO

## 2.5. El día 8 de enero de 2021, realicé un derecho de petición a la Comisión Nacional del Servicio Civil

Radicado N°. 20213200016402  
08 - 01 - 2021 11:41:11 Anexos: 3  
Destino: 320 GRUPO DE A - Rem/D: Franklin H Muñoz Ba  
Consulte el estado de su trámite en nuestra página web.<http://www.cnsc.gov.co>  
Código de verificación: 30c79

Cúcuta, Norte De Santander, 08 de Enero de 2021

Señores  
COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
Ciudad

Asunto: LISTADO ACTUALIZADO EMPLEO 48672 CONCURSO GOBERNACION NORTE DE SANTANDER

requiero lista actualizada de elegibles empleo 48672 concurso Gobernacion Norte de Santander y listado de empleos reportados por la Gobernacion grado 6 y grado 7

Se adjuntan los siguientes archivos:

1. derecho de petición\_cnsc enero 8.pdf sha1sum: dca2a30f0beb9f9acba8fef77b82e0edc66ec480
2. Ley\_1960\_de\_2019.pdf sha1sum: 0de700cbe81325df9280f91b4ffe67a877247bf
3. listado de elegibles cargo 48672\_grado 6\_tecnico.pdf sha1sum: 4bd3fbac703657297a4ce6b25da517a123b93366

Tema:- Derecho de Petición / Solicitar examen y/o copia de documento(s) /

Atentamente,  
Franklin Humberto Muñoz Bautista  
C.C. 88264420  
manzana 40 lote 6 II etapa Claret CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER. COLOMBIA  
Tel. 3112974344-5785304 [frankmunoz83@hotmail.com](mailto:frankmunoz83@hotmail.com)

## 2.6. La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC , respondió mi derecho de petición de la siguiente forma:

*\*20211020059351\**

*Al responder cite este número:  
20211020059351*

*Bogotá D.C., 20-01-2021*

*Señor  
FRANKLIN HUMBERTO MUÑOZ BAUTISTA  
[frankmunoz83@hotmail.com](mailto:frankmunoz83@hotmail.com)*

*Asunto: Respuesta solicitud de información del empleo identificado con el  
Código*

*OPEC Nro. 48672*

*Referencia: Radicado Nro. 20213200016402 del 08 de enero de 2021.  
Respetado Señor Muñoz Bautista*

*La Comisión Nacional del Servicio Civil recibió su comunicación bajo el número citado en la referencia, mediante la cual solicita información sobre el empleo identificado con el Código*

*OPEC No. 48672 ofertado en el marco del Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:*

*Sea lo primero indicar que consultado el Banco Nacional de Listas de Elegibles - BNLE, se constató que esta Comisión Nacional conformó lista de elegibles mediante Resolución Nro. 20202210100435 del 29 de septiembre de 20201, para proveer **una (1) vacante** del empleo identificado con el Código OPEC Nro. **48672** denominado Técnico Operativo, Código*

*314, Grado 6, del Sistema General de Carrera de la Gobernación de Norte de Santander, ofertado a través del Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte, en*

la cual Usted ocupó la posición dos (2)

Aunado a lo anterior y dando cumplimiento al deber de reportar ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, las novedades que puedan afectar la conformación y el uso de las listas, se precisa que, la Gobernación de Norte de Santander remitió los actos administrativos de nombramiento en período de prueba, así como el acta de posesión del elegible que ocupó posición meritoria en la mencionada lista; en consecuencia, la vacante ofertada se encuentra provista con el elegible ubicado en la posición uno (1).

Por otro lado, se ha de indicar que el 27 de junio de 2019 el Gobierno Nacional expidió la Ley

1960, acatando lo allí dispuesto la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16 de enero de 2020 profirió el Criterio Unificado "Uso de Listas de Elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019"<sup>2</sup> el cual señala, que "(...) las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su **vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos"** (Subrayado y negrilla fuera de texto) .

Entendiéndose como mismo empleo, aquel con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, mismos requisitos de estudio y experiencia reportados en la OPEC, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC<sup>3</sup>

En congruencia y en pro de establecer un lineamiento que permita a las entidades dar aplicación al aludido Criterio, la Comisión Nacional del Servicio Civil emitió Circular Externa Nro.

0001 de 2020, en la cual se fijó el procedimiento para el reporte de las vacantes que serán provistas con listas vigentes de mismos empleos en virtud del criterio unificado de uso de listas en el contexto de la Ley 1960 de 2019.

Una vez realizado el anterior reporte y recibida la solicitud de uso de lista para mismos empleos, la Comisión Nacional procederá a verificar las listas vigentes de la Entidad que cumplan con las características de los empleos que requieran ser provistas y de encontrarlo procedente se autorizará el uso de estas, remitiendo la relación de los elegibles que por estricto orden de mérito les asista el derecho a ser nombrados en período de prueba.

En consonancia una vez consultado el Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad – SIMO, se confirma que, a la fecha, la Gobernación de Norte de Santander no ha reportado vacantes adicionales que cumplan con el criterio de mismos empleos. Así como tampoco ha allegado Actos Administrativos que den cuenta de la movilidad de la lista, por tanto, se presume que no se presentó derogatoria ni revocatoria sobre el acto administrativo de nombramiento, como tampoco acto administrativo que declarara la vacancia definitiva por configurarse una de las causales de retiro contempladas en el Artículo 41 de la Ley 909 de 2004.

Razón por la cual, se precisa que en caso de presentarse alguna de las situaciones descritas por el artículo 8 del Acuerdo 165 de 2020 **la entidad** deberá solicitar el uso de las listas de elegibles, tal y como se describe a continuación:

**"ARTÍCULO 8º. Uso de Lista de Elegibles.** Durante su vigencia las listas de elegibles serán utilizadas para proveer definitivamente las vacantes de la respectiva entidad, en los siguientes casos:

1. Cuando el elegible nombrado no acepte el nombramiento o no se posesione en el cargo o no supere el periodo de prueba.
2. Cuando se genere la vacancia definitiva de un empleo provisto mediante la lista de elegibles objeto de un concurso de méritos con ocasión de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el art. 41 de la Ley 909 de 2004.
3. Cuando se generen vacantes del "mismo empleo" o de "cargos equivalentes" en la misma entidad"

Por lo anterior, sólo una vez sea recibida la solicitud por parte de la entidad nominadora, la CNSC autoriza el uso de la lista de elegibles para quien se encuentre en la **siguiente posición de mérito** con lo cual la entidad podrá adelantar los trámites de nombramiento y posesión

Así las cosas, teniendo en cuenta que usted no alcanzó el puntaje requerido para ocupar una de las posiciones meritorias en la lista de elegibles para proveer el empleo identificado con el Código OPEC Nro. **48672**, por el momento se encuentra en espera a que se genere una vacante **en el mismo empleo** durante la vigencia de la lista, esto es, hasta el 12 de octubre de 2022.

Finalmente, en lo referente a su solicitud relacionada con el suministro de información sobre el listado de empleos de la planta de nivel central de la Gobernación de Norte de Santander, comoquiera que la administración de dicha información constituye información institucional propia de cada entidad, sujeta a la variación y movilidad que pueda presentar la planta de personal, habrá de elevar petición ante la Entidad, toda vez que dicha información es del resorte exclusivo de la misma.

En los anteriores términos se atiende su solicitud, no sin antes manifestarle que la dirección electrónica a la cual se dirige la presente respuesta coincide plenamente con la suministrada en su escrito.

Cordialmente,



WILSON MONROY MORA  
Director de Administración de Carrera Administrativa

Proyectó: Mónica Sánchez Chinchilla  
Revisó: Arturo Araque Cuesta  
Aprobó: Liliana Camargo Molina

**2.7.** Para mi caso, el perjuicio irremediable provocaría una afectación moral y económica grave, al negarme el acceso a la carrera administrativa, está probado con la no respuesta a mi segundo derecho de petición radicado ante la Gobernación de Norte de Santander y con la negativa a responder observada por parte de la CNSC; al igual en los fallos anexados y relacionados con los temas de la convocatoria y la CNSC se evidencia muy claramente esta situación, esto no es una afirmación subjetiva, solicito tomar como pruebas lo narrado en las sentencias relacionadas contra la CNSC y que anexo en este escrito de *tutela*, *este perjuicio irremediable me afecta no solo a mí, sino a mi familia, tengo dos hijos menores de edad Franklin Gabriel y Lina María*

*He esperado pacientemente que se dé mi nombramiento en carrera administrativa, pero esto no ha ocurrido a la fecha, confié en la buena administración de las dos entidades accionadas, en cuanto al manejo de los nombramientos, pero esto no ha ocurrido, las pruebas en lo relacionado con esta materia las encontramos en las respuestas de los derechos de petición por parte de las dos entidades accionadas, la propia página de la Comisión Nacional del Servicio Civil con los centenares de acciones de tutela contra la CNSC y otras entidades nominadoras. La CNSC controla la carrera administrativa en Colombia.*

*Pero algo muy importante en lo que debo insistir, no es cualquier cosa que dos importantes entidades del estado nieguen el acceso a la carrera administrativa por desconocimiento de la jurisprudencia o desconocimiento de las leyes actuales.*

**2.7.** Superé todas las etapas del proceso de selección en el puesto dos (2), **ahora estoy en el uno (1)** por la recomposición automática de la lista de elegibles, obtuve un puntaje final de 71.56 puntos. Las etapas definidas en la convocatoria fueron:

Artículo 4°. ESTRUCTURA DEL PROCESO. El presente Concurso Abierto de Méritos tendrá las siguientes fases:

1. Convocatoria y divulgación.
2. Adquisición de derechos de participación e inscripciones.
3. Verificación de requisitos mínimos.
4. Aplicación de pruebas.
  - 4.1 Pruebas de competencias básicas
  - 4.2 Prueba de competencias funcionales.
  - 4.3 Pruebas de competencias comportamentales.
  - 4.4 Valoración de antecedentes.
5. Conformación de listas de elegibles.

**6. Periodo de prueba.**

PARAGRAFO 1°. En artículos posteriores de este Acuerdo se desarrollarán cada una de las fases previstas en este artículo, incluyendo las reclamaciones procedentes y el termino para presentarlas en cada caso

**2.8.** El día veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019), se expidió la Ley 1960 del 2019 "Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones" en cuyo artículo 6 se consignó: "El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: "ARTICULO 31. El proceso de selección comprende: 1. (...) 2. (. . .) 3. (...) 4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito

se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”

**2.9.** El día uno (01) de agosto de dos mil diecinueve (2019), la Comisión Nacional del Servicio Civil emitió un "Criterio unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 2019", a través del cual restringió la aplicabilidad de lo dispuesto para la reforma de la Ley 909 de 2004 en lo que respecta al uso de las listas de elegibles para proveer vacancias definitivas, especificando que la reforma legal sólo podía ser aplicada para proveer vacancias en las convocatorias a concurso de mérito realizadas con posterioridad de la entrada en vigencia de la citada ley.

**2.10.** El día dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) el Tribunal Superior del Valle del Cauca emitió fallo de segunda instancia en un proceso de tutela que puede entenderse paradigmático y además análogo al caso aquí tratado, donde se dispuso lo siguiente, lo que más puedo destacar de este fallo es la orden de inaplicar el criterio unificado del 16 de enero de 2020:

a. "**TERCERO: INAPLÍQUESE** por inconstitucional, el "Criterio Unificado sobre listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 2019", proferido por la CNSC el 1º de agosto de 2019, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

b. **CUARTO: ORDENASE** a la CNSC que (i) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de notificada esta decisión, oferte los 49 cargos de Profesional universitario Código 2044, grado 8 creados mediante el Decreto 1479 de 2017 para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de que quienes conforman las listas de elegible opten, proceso que no podrá exceder el término de un mes calendario contado a partir del cumplimiento de 48 horas; (ii) elabore la lista de elegibles dentro de los quince (15) días siguientes y debidamente notificado el acto y en firme lo remita al ICBF en el término máximo de cinco (5) días hábiles.

**QUINTO: ORDENASE** al ICBF, recibida la lista de elegibles por parte de la CNSC, en el término de ocho (8) días hábiles deberá nombrar a los aspirantes en estricto orden de mérito.

**SEXTO:** La presente decisión tiene efectos inter comunis para todas aquellas personas que conforman la lista de elegibles contenida en la resolución N° CNSC-201822300040835 del 26 de abril de 2018, y que no acudieron al proceso como accionantes."

De este punto debemos destacar la inaplicación por inconstitucional del criterio unificado emitido el 1 de agosto de 2019 emitido por la CNSC.

**2.11.** El 16 de enero de 2020 la CNSC expide el **CRITERIO UNIFICADO "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019"** y con el revoca el anterior CRITERIO UNIFICADO de 1 agosto de 2019.

**2.12.** Muy importante es mencionar en lo relacionado con la Ley 1960 de 2019, y *casos análogos al de la presente acción constitucional*, que El día treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020) el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona Sala Única de decisión emitió fallo de segunda instancia en un proceso de tutela que definitivamente marca otro hito, y donde se ordenó lo siguiente:

**"SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional el "criterio unificado de "uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019",

*emanado de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el 16 de enero de 2020."*

Que había sido el criterio con el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil reemplazó el también inconstitucional criterio inicial del 1 de agosto mencionado en el punto 2.10.

**2.13. Sobre casos análogos**, existen por lo menos **42 fallos** de Tutela de sentencias de segunda instancia de tribunales de diferentes especialidades que han apoyado la aplicación con efecto retrospectivo de la Ley 1960 de 2019 en sus artículos 6 y 7, en acciones de tutela contra el ICBF y la CNSC cuya relación presento a continuación, y que se apartan con sus decisiones de la aplicación del CRITERIO UNIFICADO del 16 de enero de 2020, esta aplicación retrospectiva de dicha Ley apoya de forma tácita la aplicación del decreto 498 de 2020, 42 sentencias de tutela que son prueba fehaciente de lo ocurrido con las convocatorias anteriores al 27 de junio de 2019, y prueba fehaciente que el decreto 498 de 2020 es de aplicación retrospectiva.

**Todos estos casos relacionados están relacionados en el Anexo C**

**2.14.** El Tribunal Administrativo Del Tolima (relacionado en el listado inmediatamente anterior), y de radicado: 73001-33-33-005-2020-00058-01, en la Acción de Tutela contra el ICBF y la CNSC, es importante mencionar, aunque una de las entidades accionadas es diferente (el ICBF), se trata de casos análogos a la presente acción constitucional porque entre otras cosas en su ratio decidendi acoge la aplicación del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 con efecto retrospectivo que no retroactivo, mencionando en tal sentencia:

*"Adicionalmente, se debe tener en cuenta que aunque la redacción original del numeral 4º del artículo 31 de la ley 909 del 23 de septiembre de 2004 dictó que con la lista de elegibles "se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso", la ley 1960 del 27 de junio de 2019, modificó tal artículo, según el cual con la lista de elegibles "se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad".*

*Resulta, entonces, evidente que ha operado un tránsito de legislación en cuya virtud, compete la sala evaluar si se dan los presupuestos para que la Ley 1960 de 2019 sea aplicable a Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán o si, por el contrario, debe seguirse con la Ley 909 de 2004 sin modificaciones.*

*Respecto a esto, es claro que, por regla general, las normas rigen hacia el futuro una vez son divulgadas, y excepcionalmente regirán ultra activa o retroactivamente, pero adicionalmente se ha aceptado otra modalidad de aplicación temporal de las normas denominada retrospectividad, que a las luces de la sentencia T-564 de 2015 consiste en: "...la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva.*

*En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia."*

*Como consecuencia de lo anterior, siendo la generalidad de las leyes que surjan efectos ex nunc, una norma posterior podrá regular situaciones anteriores siempre y cuando sean meras expectativas y no situaciones jurídicas consolidadas, como quiera que de estas últimas se entenderán finiquitadas sus consecuencias bajo la ley antigua.*

*Bajo esta premisa de que los aspirantes que figuran en una lista de elegibles cuentan con una mera expectativa salvo aquél que ocupe el primer lugar, único de quien se predica un derecho adquirido, y teniendo de presente que el nominador no cuenta con una facultad sino con un deber al momento de recurrir a la lista de elegibles, a efectos de proveer un cargo de grado y denominación iguales para el cual se abrió originalmente el concurso de méritos, la sala encuentra que es dable aplicar retrospectivamente la Ley 1960 de 2019 a las accionantes, puesto que su situación no se encuentra consolidada dentro de la Convocatoria 433 de 2016."*

**2.15.** Existen por lo menos dos fallos de sentencia de primera instancia que no fueron impugnados y que ya pasaron a cosa juzgada, que relaciono a continuación:

- Radicado: **15001 33 33 007 2020 0057 00**, JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, Accionante: **Rusby Eunice Tovar Ayala**; proferido el 22 de mayo de 2020, **fallo de primera instancia**
- Radicado: **05001310903020190017700**, JUZGADO TREINTA PENAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE MEDELLIN Accionante: **Rafael Araujo Ibarra**; proferido el 30 de septiembre de 2019, **fallo de primera instancia.**

**2.16.** De la misma forma que en el numeral anterior a pesar de que en el fallo una de las entidades no es la misma, es importante destacar que la sentencia a continuación mostrada trataba de un caso referente a la aplicación del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 con **efecto retrospectivo** (no retroactivo).

En: el **Consejo De Estado** Sala de Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A; **Consejera Ponente:** María Adriana Marín el día, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020) en un proceso cuyo número de Radicación es 11001-03-15-000-2020-01727-00; **Demandante:** Roberto Salazar Fernández; **Demandado:** Tribunal Administrativo Del Tolima; **Referencia:** Sentencia De Tutela De Primera Instancia; En la parte considerativa de su sentencia, afirma la sala del Consejo de estado frente al fallo de tutela tomado por el Tribunal Administrativo Superior del Tolima y proceso de radicado: **73001-33-33-005-2020-00058-01** , lo siguiente:

*"Visto lo anterior, es claro que la presente solicitud de amparo deviene en improcedente, justamente porque busca revivir la discusión del proceso de tutela que ahora se cuestiona, concerniente a la viabilidad del uso de la lista de elegibles que se conformó luego de haberse concluido todas las etapas de la Convocatoria 433 de 2016, a fin de proveer unas vacantes de iguales características a las del cargo denominado defensor de familia, código 2125, grado 17, lo cual fue estudiado y resuelto razonablemente por el Tribunal Administrativo del Tolima en la providencia atacada, decisión que se fundó no solo en la ley y la jurisprudencia, sino en el mérito como postulado constitucional de indispensable aplicación en casos relacionados con el acceso a la carrera administrativa."*

**2.17.** Para los nombramientos de las personas que estamos en lista de elegibles no están siendo tenidos en cuenta las personas que pueden ocupar empleos equivalentes, entre otros asuntos porque *el acceso a los cargos públicos está siendo limitados por el Criterio Unificado CNSC del 16 de enero de 2020*, aunque existe evidencia de empleos ocupados por personas en provisionalidad o por encargo como mostraré a continuación

**2.18.** La comisión expidió el "COMPLEMENTACIÓN AL CRITERIO UNIFICADO "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019" del 16 de enero de 2020

Donde se afirma:



**COMPLEMENTACIÓN AL CRITERIO UNIFICADO "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019" del 16 de enero de 2020**

La CNSC, en sesión de Sala Plena del 6 de agosto de 2020, aprobó complementar el concepto de "mismo empleo", definido en el Criterio Unificado "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019", incluyendo "mismos requisitos de estudio y experiencia exigidos para el empleo ofertado".

Por tanto, el inciso primero de la página 3, del referido Criterio Unificado, quedará así:

*"De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva Convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos"; entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, mismos requisitos de estudio y experiencia reportados en la OPEC, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC."*

Bogotá, D.C. 6 de agosto de 2020

Con esta complementación, la CNSC se ratifica en la aplicación el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020; lo que lo hace todavía más restrictivo e inconstitucional como procederé a demostrarlo en líneas posteriores.

**2.19.** La Corte Constitucional en fallo muy reciente estableció un importante precedente jurisprudencial en su sentencia T-340 de 2020, fallo proferido el 21 de agosto de 2020, fallo que en su ratio decidendi determinó la aplicación de la Ley 1960 de 2019

**2.20.** Para los nombramientos de las personas que estamos en lista de elegibles no están siendo tenidos en cuenta las personas que pueden ocupar empleos equivalentes, entre otros asuntos porque el acceso a los cargos públicos está siendo limitado por el Criterio Unificado CNSC del 16 de enero de 2020, aunque existe evidencia de que hay vacantes sin ser provistas, como se destaca en la respuesta dada por la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER el 7 de enero de 2021, y también en la respuesta dada por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 20 de enero de 2021

### 3. PRETENSIONES

Por lo expuesto, con base en los hechos, con fundamento en las pruebas que se aducen y conforme al derecho, debe entenderse que la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER no ha dado el tratamiento que corresponde a la vacancia definitivas, o a los empleos que se encuentran provistos en provisionalidad, o por encargo y que corresponden a un **empleo equivalente** o también inclusive al **mismo empleo**, misma o similar denominación, mismas o similares funciones, mismo o similar grado, y mismo o similar salario que el de los empleos contenidos en la Lista de Elegibles de la OPEC 48672 de la "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte" de 2018 de la CNSC, en la cual aparezco, sobre todo teniendo en cuenta que existen empleos ocupados en provisionalidad o en Encargo que son **equivalentes** al empleo por el cual concursé.

Por todo lo expuesto, respetuosa y comedidamente me permito SOLICITARLE lo siguiente:

1. Se protejan mis derechos fundamentales AL DEBIDO PROCESO (ART 29 C.P.), IGUALDAD (ART. 13 C.P.) Y AL ACCESO AL EMPLEO PUBLICO TRAS CONCURSO DE MERITO (ART 40 NUMERAL 7 Y ART 125 C.P.); PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA (ART 29 C.P.); FUNDAMENTAL DE LOS NIÑOS (ARTICULO 44 C.P.) vulnerados por la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Gobernación Norte De Santander.
2. Se ordene a las entidades accionadas que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, realicen los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019, en consecuencia se autorice y use la lista de elegibles conformada mediante Resolución Nº RESOLUCIÓN Nº 10043 DE 2020 de 29-09-2020 de la OPEC No. 48672 uno de los empleos que se encuentran en provisionalidad, encargo, o vacantes, teniendo en cuenta que el mismo fue convocado a concurso y la lista se encuentra vigente.
3. Específicamente para lo anterior: - Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil que se oferten los empleos del cargo denominado **Técnico Operativo**, Código **314**, Grado **6**, o con los empleos equivalentes o cargos equivalentes o incluso del mismo empleo a los de la OPEC 48672, (Definición de empleo equivalente que está en el decreto 1083 de 2015), para que yo pueda optar por una de ellas, y autorizar el uso de la lista de elegibles y debidamente notificado este acto y en firme, lo remita a la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER– y se ordene a la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER que, una vez tal autorización de la CNSC, proceda a efectuar mi nombramiento en una de las OPEC´s declaradas desiertas o que hayan quedado vacantes, o empleos cubiertos en provisionalidad, o por encargo, y teniendo en cuenta la ratio decidendi establecida por la sentencia Corte Constitucional T-340 de 2020 proferida el 21 de agosto de 2020, en donde claramente se respalda la aplicación del artículo 6 de Ley 1960 de 2019 con efecto retrospectivo
4. Se tomen las determinaciones que el señor Juez considere conducentes para la efectividad de la protección de los derechos vulnerados, incluyendo mi nombramiento.
6. Adicionalmente, ruego a usted señor juez utilizar su poder oficioso para INAPLICAR por inconstitucional el "criterio unificado de "uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019", emanado de la COMISIÓN

NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el 16 de enero de 2020. Debido a las razones que expondré a continuación en mis argumentos. – (Criterio que contradice la sentencia de la corte constitucional T-340 de 21/08/2020)

#### 4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### 4.1. La Sentencia muy reciente de la Honorable Corte Constitucional T-340 de 2020 proferida el 21 de agosto de 2020

Hace pocos días la Corte Constitucional estableció una clara línea jurisprudencial en relación con la aplicación de la aplicación en el tiempo de la Ley 1960 de 2019.

En dicha sentencia la corte estableció y donde señalaré con rojo lo relacionado para mi caso:

###### ***“3.6. Ley 1960 de 2019 y su aplicación en el tiempo***

*3.6.1. El 27 de junio de 2019, el Congreso de la República expidió la Ley 1960 de 2019, "Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones". En ella se alteraron figuras como el encargo, se dispuso la profesionalización del servicio público, se reguló la movilidad horizontal en el servicio público y, en particular, respecto de los concursos de méritos, se hicieron dos cambios a la Ley 909 de 2004. El primero de ellos consistió en la creación de los concursos de ascenso, para permitir la movilidad a cargos superiores de funcionarios de carrera dentro de la entidad, así, en la referida ley, se establecieron unas reglas puntuales para la procedencia de estos concursos y se dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los seis meses siguientes contados a partir de su expedición, debía determinar el procedimiento para que las entidades y organismos reportaran la OPEC, para viabilizar el referido concurso. El segundo cambio consistió en la modificación del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de establecer que, como se mencionó con anterioridad, con las listas de elegibles vigentes se cubrirían no solo las vacantes para las cuales se realizó el concurso, sino también aquellas "vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad". Por último, la normativa en comento dispuso que su vigencia se daría a partir de la fecha de publicación. Como se aprecia, el cambio incluido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, comporta una variación en las reglas de los concursos de méritos, particularmente en relación con la utilización de las listas de elegibles. Así, la normativa anterior y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el tema, partían de la premisa de que la norma establecía que las listas de elegibles únicamente podrían usarse para los cargos convocados y no otros, a pesar de que con posterioridad a la convocatoria se generaran nuevas vacantes definitivas. Con ocasión de la referida modificación, esta Sala deberá definir la aplicación en el tiempo de dicha norma, comoquiera que, su uso, en el caso concreto, prima facie, proveería un resultado distinto de aquel que podía darse antes de su expedición, no solo debido al cambio normativo, sino también a la consecuente inaplicabilidad del precedente señalado de la Corte respecto del uso de la lista de elegibles, ya que la normativa en la cual se insertaron esos pronunciamientos varió sustancialmente.*

*3.6.2. Previo a realizar este análisis, es preciso recordar que en otras ocasiones el legislador ha establecido, para casos concretos, que las listas de elegibles deben ser usadas para proveer los cargos convocados, así como aquellas vacantes de grado igual, correspondientes a la misma denominación. Este es el caso de la Ley 201 de 1995 47, que, para el caso de la Defensoría del Pueblo, estableció la aplicabilidad de dicha regla. Esta ley fue demandada en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad y en la Sentencia C-319 de 2010 48 se decidió su exequibilidad<sup>49</sup>. Uno de los argumentos que explican la validez de la referida norma es que con ella se logran los principios de la función pública, particularmente los de economía, eficiencia y eficacia, en tanto permite hacer más eficiente el uso del talento humano y de los recursos públicos, ambos escasos para el caso de la Defensoría del Pueblo. Es innegable que la obligación*

*de uso de listas de elegibles vigentes para proveer cargos de igual denominación pero no convocados, en el contexto expuesto, busca garantizar el mérito como criterio exclusivo de acceso a cargos públicos, ya que únicamente se podrá nombrar en las vacantes a las personas que hayan superado todas las etapas de la convocatoria y, además, sean los siguientes en orden de la lista, después de haberse nombrado a las personas que ocuparon los primeros lugares para proveer los cargos ofertados. Adicionalmente, ello permite un uso eficiente de los recursos públicos y del recurso humano, con lo cual se garantiza la plena vigencia los principios que rigen la función administrativa.*

*3.6.3. Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación del artículo 6 la Ley 1960 de 2019 a las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y a aquellas que se expidan dentro de los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019, sea lo primero advertir que, por regla general, esta disposición surte efectos sobre situaciones que acontecen con posterioridad a su vigencia. Sin embargo, el ordenamiento jurídico reconoce circunstancias que, por vía de excepción, pueden variar esta regla general dando lugar a una aplicación retroactiva, ultractiva o retrospectiva de la norma, por lo que se deberá definir si hay lugar a la aplicación de alguno de dichos fenómenos, respecto de la mencionada ley. El primero de estos fenómenos, esto es, la retroactividad, se configura cuando la norma expresamente permite su aplicación a situaciones de hecho ya consolidadas. Por regla general está prohibido que una ley regule situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, en respeto de los principios de seguridad jurídica y buena fe<sup>50</sup>, así como del derecho de propiedad. Por otro lado, el fenómeno de la ultractividad consiste en que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de su derogatoria, es decir “se emplea la regla anterior para la protección de derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes desempeñaron ciertas conductas durante la vigencia de la norma derogada, no obstante existir una nueva que debería regir las situaciones que se configuren durante su período de eficacia por el principio de aplicación inmediata anteriormente expuesto” . Ninguno de los anteriores efectos de la ley en el tiempo se aplica en el caso subjudice. El último fenómeno, que por sus características es el que podría ser utilizado en el caso concreto, es el de la retrospectividad, que ocurre cuando se aplica una norma a una situación de hecho que ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia, pero que nunca consolidó la situación jurídica que de ella se deriva, “pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”<sup>52</sup>. Este fenómeno se presenta cuando la norma regula situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. Para el caso de la modificación introducida al artículo 31 de la Ley 909 de 2004 por la Ley 1960 de 2019, se tiene que la situación de hecho respecto de la cual cabe hacer el análisis para determinar si hay o no una situación jurídica consolidada es la inclusión en la lista de elegibles. De esta forma, deberá diferenciarse, por un lado, la situación de quienes ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas y que, en virtud de ello tienen derecho a ser nombrados en los cargos convocados y, por el otro, la situación de aquellas personas que, estando en la lista de elegibles, su lugar en ellas excedía el número de plazas convocadas. Como fue planteado en el capítulo anterior, la consolidación del derecho de quienes conforman una lista de elegibles “se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer”<sup>53</sup>. Así las cosas, las personas que ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas tienen un derecho subjetivo y adquirido a ser nombrados en período de prueba en el cargo para el cual concursaron, de suerte que respecto de ellos existe una situación jurídica consolidada que impide la aplicación de una nueva ley que afecte o altere dicha condición. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de quienes ocuparon un lugar en la lista que excedía el número de vacantes a proveer, por cuanto estos aspirantes únicamente tienen una expectativa de ser nombrados, cuando quiera que, quienes los antecedan en la lista, se encuentren en alguna de las causales de retiro contenidas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004. Para la Sala, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019, regula la situación jurídica no*

consolidada de las personas que ocupaban un lugar en una lista de elegibles vigente que excedía el número de vacantes ofertadas, por lo que las entidades u organismos que llevaron a cabo los concursos deberán hacer uso de estas, en estricto orden de méritos, para cubrir las vacantes definitivas en los términos expuestos en la referida ley. Lo anterior no implica que automáticamente se cree el derecho de quienes hacen parte de una lista de elegibles a ser nombrados, pues el ICBF y la CNSC deberán verificar, entre otras, que se den los supuestos que permiten el uso de una determinada lista de elegibles, esto es, el número de vacantes a proveer y el lugar ocupado en ella, además de que la entidad nominadora deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y financieros a que haya lugar para su uso. Por último, se aclara que en este caso no se está haciendo una aplicación retroactiva de la norma respecto de los potenciales aspirantes que podrían presentarse a los concursos públicos de méritos para acceder a los cargos que ahora serán provistos con las listas de elegibles vigentes en aplicación de la nueva ley. En efecto, tanto la situación de quienes tienen derechos adquiridos como de quienes aún no han consolidado derecho alguno, están reservadas para las personas que conformaron las listas de elegibles vigentes al momento de expedición de la ley, de manera que el resto de la sociedad está sujeta a los cambios que pueda introducir la ley en cualquier tiempo, por cuanto, en esas personas indeterminadas no existe una situación jurídica consolidada ni en curso.

*3.6.5. En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente.*

En síntesis la Corte Constitucional establece en su ratio decidendi que la Ley 1960 de 2019 "para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas", y explica la sentencia de una forma clara y precisa "Para la Sala, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019, regula la situación jurídica no consolidada de las personas que ocupaban un lugar en una lista de elegibles vigente que excedía el número de vacantes ofertadas, por lo que las entidades u organismos que llevaron a cabo los concursos deberán hacer uso de estas, en estricto orden de méritos, para cubrir las vacantes definitivas en los términos expuestos en la referida ley".

Teniendo claro que la aplicación de la Ley 1960 de 2019 en el tiempo, solicito a su señoría tomar las medidas para que, en mi caso concreto, se dé aplicación a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, que es:

4 con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de **cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.**

Y sabemos muy bien como lo prueba la tabla de cargos de este escrito de acción de tutela (tabla antes relacionada) que hay cargos equivalentes o "empleos equivalentes" como lo define la Ley 1083 de 2015, la sentencia de la Corte Constitucional T-340 de 2020 es una prueba más para solicitar la inaplicación por inconstitucional el Criterio Unificado expedido por la CNSC el 16 de enero de 2020, pues ahora no solo contradice La Ley 1960 de 2019, sino que además contradice una Sentencia de la Corte Constitucional, precedente jurisprudencial diáfano para el caso en concreto.

Como aspectos preliminares sobre la procedibilidad de la presente acción de tutela, me permito presentar lo siguiente:

Por favor revisar el **Anexo B – Sobre la procedibilidad de la presente acción de tutela**

### **Sentencia T-340 de 21 de agosto de 2020**

#### **(Destacaré con color lo más relevante para el caso en concreto)**

"Ahora bien, desde una perspectiva general, la Corte ha sostenido que, pese a la existencia de las vías de reclamación en lo contencioso administrativo, existen dos hipótesis que permiten la procedencia excepcional de la acción de tutela. La primera, se presenta cuando existe el riesgo de ocurrencia de un perjuicio irremediable, causal que tiene plena legitimación a partir del contenido mismo<sup>15</sup> del artículo 86 del Texto Superior y, por virtud de la cual, se le ha reconocido su carácter de mecanismo subsidiario de defensa judicial. Y, la segunda, cuando el medio existente no brinda los elementos pertinentes de idoneidad y eficacia para resolver la controversia, a partir de la naturaleza de la disputa, de los hechos del caso y de su impacto respecto de derechos o garantías constitucionales.

(...) Continúa la sentencia T-340 ...

"En el marco específico de las medidas cautelares, la Corte también ha dicho que el juez de tutela tiene la facultad de proteger los derechos fundamentales como objetivo prioritario de acción, y ello lo hace de forma inmediata y con medidas más amplias<sup>22</sup>; y, además, precisó que, aunque se debe revisar dicha herramienta al hacer el estudio de subsidiariedad, lo cierto es que existen importantes diferencias entre la medida cautelar y la acción de tutela, las cuales pueden resumirse así:

*"(i) es necesario seguir y ajustarse al procedimiento descrito en la norma y acudir mediante abogado debidamente acreditado, situación que no ocurre con la acción de tutela, como quiera que este es un instrumento que puede ser usado de manera personal por el titular de los derechos vulnerados, sin necesidad de seguir una forma preestablecida, (ii) por regla general, para que una medida cautelar sea decretada, es imperativo prestar caución para asegurar los posibles perjuicios que con ésta se puedan causar<sup>23</sup> y, (iii) la suspensión de los actos que causen la vulneración de los derechos no es de carácter definitivo, puesto que estas herramientas son transitorias y, en esa medida, la orden final está sometida a las características propias de cada juicio, en contraposición con la protección que brinda el amparo constitucional, que en principio, es inmediato y definitivo."*<sup>24</sup>

En este orden de ideas, se concluye que la acción de tutela es procedente por vía de excepción para cuestionar actos administrativos dictados en desarrollo de un concurso de méritos, y que, más allá de la causal del perjuicio irremediable, cabe examinar la eficacia en concreto del medio existente y de la viabilidad sumaria de las medidas cautelares, teniendo en cuenta, como ya se dijo, la naturaleza de la disputa, los hechos del caso y su impacto respecto de derechos, principios o garantías constitucionales, siendo, prevalente, en este escenario, la protección del mérito como principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático, como lo señaló expresamente Sentencia T-059 de 2019<sup>25</sup>."

Frente a esta explicación tan clara entregada por la H. Corte constitucional solo agregaré que, lo explicado en la sentencia T-340 se asimila perfectamente a mi caso en concreto, pues someterme a una acción legal diferente de la tutela, es permitir que se sigan vulnerando mis derechos fundamentales ya reclamados aquí, derechos que evidentemente han sido vulnerados para mí y para muchas otras personas dentro de las convocatorias

cuyos acuerdos fueron firmados antes del 27 de junio de 2019, por la ya bien conocida posición tomada por la CNSC con sus controvertidos criterios unificados del 1 de agosto de 2019 y 16 de enero de 2020, Criterios que claramente contradicen la jurisprudencia establecida con la sentencia T-340 de 21 de agosto de 2020, no es una daño menor que las entidades accionadas con diferentes excusas sin fundamento jurídico y/o fáctico me nieguen el acceso a un cargo en carrera administrativa por mérito, más teniendo en cuenta que hay vacantes, y que el día de hoy ocupo el primer de elegibilidad en mi área en toda Colombia.

**Mismo empleo** es diferente de **Empleo Equivalente**

## 5. EL DERECHO DE LOS PROVISIONALES FRENTE A LOS QUE SE ENCUENTRAN EN LISTAS DE ELEGIBLES EN CUANTO A LOS EMPLEOS PÚBLICOS

Comenzaré realizando la siguiente pregunta: **¿Quiénes tienen derecho a ocupar los cargos públicos frente a la constitución?**

Para contestar esta pregunta, me remitiré al "Concepto Marco N.º 9 DESVINCULACIÓN DE PROVISIONALES EN SITUACIONES ESPECIALES PARA PROVEER EL CARGO CON QUIEN GANÓ LA PLAZA MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS", emitido y publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública el 29 de agosto de 2018<sup>4</sup>:

(...)

"1. *Los concursos de méritos y sus efectos*

*El artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, consagra:*

*"ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*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.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

*En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción."*

<sup>4</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88299>

*De conformidad con lo anterior, la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera debe hacerse mediante el sistema de mérito. Este se considera un óptimo instrumento para la provisión de cargos públicos basado en criterios meritocráticos y constituye uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de 1991, es especial por su relación estrecha con el principio de acceso al desempeño de cargos públicos, la igualdad, la estabilidad y demás garantías contempladas en el artículo 53 de la Constitución."*

(...)

De lo anterior se deduce que la constitución política de 1991, privilegia el **sistema de mérito**, el concepto también hace referencia a lo siguiente:

(...)

*"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.4. del Decreto 1083 de 2015, y el criterio expuesto por la Corte Constitucional, la terminación del nombramiento provisional o el de su prórroga, procede por acto motivado, y sólo es admisible una motivación donde la insubsistencia invoque argumentos puntuales como la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el empleado concreto.*

*En conclusión, los servidores públicos que ocupan en provisionalidad un cargo de carrera gozan de una estabilidad laboral relativa, lo que implica que únicamente pueden ser removidos por causas legales que obran como razones objetivas que deben expresarse claramente en el acto de desvinculación, dentro de las que se encuentra la provisión del cargo que ocupaban, con una persona de la lista de elegibles conformada previo concurso de méritos<sup>5</sup>. En esta hipótesis, la estabilidad laboral relativa de las personas vinculadas en provisionalidad cede frente al mejor derecho de quienes superaron el respectivo concurso.*

***En ese sentido, la situación de quienes ocupan en provisionalidad cargos de carrera administrativa, encuentra protección constitucional, en la medida en que, en igualdad de condiciones pueden participar en los concursos y gozan de estabilidad laboral, condicionada 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<sup>6</sup>.*** (El énfasis por fuera del texto original)

(...) Con el análisis del texto se hace muy claro que los empleos en provisionalidad pueden participar también en los concursos y gozan de estabilidad laboral, estabilidad que está condicionada al lapso de duración del proceso de selección y hasta cuando sean reemplazados por quien se haya hecho acreedor a ocupar el cargo público en un concurso de méritos.

Retomo el siguiente párrafo de la sentencia C-588 de 2009:

*"De conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional, la carrera administrativa se fundamenta única y exclusivamente en el mérito*

<sup>5</sup> Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1011 de 2003, T-951 de 2004, T-031 de 2005, T-267 de 2005, T-1059 de 2005, T-1117 de 2005, T-245 de 2007, T-887 de 2007, T-010 de 2008, T-437 de 2008, T-087 de 2009, T-269 de 2009, SU-9717 de 2010 y SU-446 de 2011.

<sup>6</sup> Sentencias C-064 de 2007, T-951 de 2004 y C-588 de 2009.

*y la capacidad del funcionario público, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde, **siendo en consecuencia el mérito el factor definitorio para el acceso**, permanencia y retiro del empleo público y, en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general. Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, que el Constituyente previó como mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa, constituyéndose el concurso en un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impedir que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios subjetivos e irrazonables. **La jurisprudencia constitucional, también ha manifestado que se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera, y se quebranta por cuanto no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera, ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo.**" (El énfasis por fuera del texto original*

Adicional a esto, seguir con el nombramiento de los empleos provisionales, va en contra de lo estipulado en el plan de desarrollo 2018-2020, "ARTÍCULO 149º. REDUCCIÓN DE LA PROVISIONALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO. Las entidades coordinarán con la Comisión Nacional del Servicio Civil la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa y su financiación; definidas las fechas del concurso las entidades asignarán los recursos presupuestales que le corresponden para la financiación, si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006." Quiero decir con otras palabras, tenemos la oportunidad de cumplir con lo establecido en el artículo 125 de la constitución, por lo cual esperamos que de las instituciones del estado sigan ese camino, pero ¿Cómo reducir la provisionalidad en el empleo cuando la GOBERNACIÓN NORTE DE SANTANDER y la CNSC no toman las medidas necesarias con las herramientas que les da la propia ley el día de hoy?

## 6. LA NO APLICACIÓN DE LOS ARTICULOS 6 Y 7 DE LA LEY 1960 de 2019 – Revisar el Anexo A

Antes quiero resaltar que me están vulnerando derechos fundamentales, ya reclamados en esta acción, y una parte de la vulneración de estos derechos se debe a la equivocada interpretación de la Ley 1960 de 2019, que fue explicada por la Sentencia T-340 de 21 de agosto de 2020, la Ley 1960 de 2019 es de aplicación retrospectiva, y aplica precisamente para el **Proceso de Selección No. 805 de 2018 de la Convocatoria Territorial Norte**

Para convocatorias anteriores a la firma expedición de la ley, afirmación reiterativa de la CNSC, aplicación de la ley más favorable frente a la ultraactividad aplicada por la CNSC en el segundo criterio inconstitucional

Referente a este punto debo hacer notar que la comisión Nacional del Servicio Civil, con sus criterios Unificados 1 y 2 no se ciñen a la Ley 1960 de 2019 ni tampoco a la sentencia de la H. Corte Constitucional T-340, podemos sintetizar que no se ciñen a la Ley 1960 de 2019 debido básicamente a dos razones:

1. Separa el contenido de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, en dos conceptos: El del "mismo empleo" y el de "cargos equivalentes" y solo toma el concepto de "mismo empleo" excluyendo la parte de "cargos equivalentes" y no dándoles aplicación, es decir viola el principio de **inescindibilidad** de la Ley e igualmente el de **legalidad**.
2. El criterio expone que solo aplicará para convocatorias que se firmen con posterioridad al 27 de junio de 2019, fecha de expedición de la Ley 1960 de 2019, para nuestro caso el proceso 805 de 2018 de la convocatoria territorial norte no aplica *según el criterio* dicha Ley 1960 de 2019, esto contradice abiertamente la sentencia de la Honorable Corte Constitucional T-340 de 21 de agosto de 2020.

Explico el error de la CNSC en su Criterio Unificado en el **Anexo A** de esta acción de tutela en su parte final.

## **7. CONFUSIÓN TRANSMITIDA EN EL COMUNICADO -CNSC- DEL 16 DE ENERO, ACUERDO 165 DEL 12 DE MARZO DE 2020 DE LA CNSC EVADIRÁ EL CUMPLIMIENTO DE LA LOS ARTICULOS 6 Y 7 DE LA LEY 1960 DE 2019**

Analizado el fenómeno de la retrospectividad y el principio de favorabilidad aplicables en el caso en concreto, analizaré ahora otro aspecto del criterio del día 16 de enero de 2020 la Comisión Nacional del Servicio Civil, donde se afirma en uno de sus apartes:

*“De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- de la respectiva convocatoria y para las nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección identifica el empleo con un número de OPEC”*

Observamos que la CNSC al hacer referencia a la fecha de expedición de la Ley 1960 de 2019 (27 junio de 2019) hace una asociación entre la ley 1960 y el comunicado del 16 de enero de 2020, dándonos a entender que en la Ley 1960 de 2019 se afirma:

*“los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera-OPEC- de la respectiva convocatoria y para las **nuevas vacantes** que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”**, entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección identifica el empleo con un número de OPEC” (negrita fuera de texto)*

Pero en ningún momento la ley 1960 de 2019 afirma lo del anterior párrafo, lo que verdaderamente se afirma en la ley 1960 es:

*“4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional de/ Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las **vacantes para las cuales se efectuó el concurso** y las vacantes definitivas de **cargos equivalentes** no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.” (negrita fuera de texto)*

Retomaré algunas definiciones del **Diccionario del español jurídico**:

**Cargo** Gra. Oficio que ejerce un órgano del que es titular una persona en una determinada organización<sup>7</sup>.

**Empleo 1.** Lab. Puesto de trabajo<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <https://dej.rae.es/lema/cargo>

<sup>8</sup> <https://dej.rae.es/lema/empleo>

En el ámbito laboral normalmente empleo y cargo se toman como sinónimos<sup>9</sup>.

De tal forma que cuando la Ley 1960 afirma **cargos equivalentes**, podemos tomar el concepto como **empleos equivalentes**, y este concepto está muy claramente definido en el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 se establece: *“Artículo 2.2.11.2.3. **Empleos equivalentes**. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias iguales o similares y tenga una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala salarial cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o en el 10% de la asignación salarial cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.”*

*Si la interpretación mencionada en el concepto CNSC del 16 de enero de 2020 se refiere solo a los **“mismos empleos”** en realidad lo que está es **escindiendo** lo dispuesto en la ley 1960 de 2019 al tomar solo la parte referente a las **vacantes para las cuales se efectuó el concurso** y las vacantes definitivas de **cargos equivalentes** no convocados.*

Es decir, el comunicado del 16 de enero de 2020 de la CNSC, crea confusión en el lector al asociar la fecha del 27 de junio de 2019, (en la que salió a la luz la ley 1960) con el concepto **“mismos empleos”** concepto que es **de facto** similar a **“vacantes para las cuales se efectuó el concurso”** según el mencionado comunicado CNSC, pero completamente diferente al concepto **“cargos equivalentes”** mencionado en la Ley 1960 de 2019 de donde todos los ciudadanos debemos partir en este tema aquí tratado.

Y si lo que pretendía hacer la CNSC con su comunicado del 16 de enero de 2020 era equiparar **“mismos empleos”** del comunicado de esa fecha con **“empleos equivalentes”** de la ley 1083 de 2015, estaría cometiendo un grave error.

Además, la CNSC ha seguido emitiendo comunicados con diferentes nombres donde claramente expresa que no va aplicar la Ley 1960 de 2019 para convocatorias cuyos acuerdos se hayan firmado con anterioridad a la fecha de promulgación de dicha ley. Como muestra de ello es el ACUERDO N.º 0165 DE 2020, situación que se evidencia en el último párrafo donde se informa lo siguiente: *“PARAGRAFO: Para los procesos de selección aprobados con anterioridad a la expedición de este Acuerdo, se aplicaran las disposiciones contenidas en la normatividad vigente al momento de su aprobación.”*

Y con este último párrafo de dicho acuerdo evade una parte de la aplicación de la Sentencia del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA en contra de la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, E INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, en sentencia de segunda Instancia, con número de radicación 76 0001 33 33 021 2019 00234 01, donde se declaró inconstitucional

---

<sup>9</sup> <https://www.xn--sinnimo-n0a.es/busqueda.html?Search%5Bsection%5D=&Search%5Bsection%5D=S&Search%5Bword%5D=cargo&Search%5Bcontained%5D=0>

el Criterio 1 (del 1 de agosto de 2019) relacionado con el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 donde dentro de sus consideraciones manifestó:

*"7.4. Tesis de la Sala Mixta de Decisión La Sala considera que las demandadas vulneran los derechos de la actora y de todos los integrantes de la lista de elegibles al no aplicar el artículo 6º e ley 1960 de 2019 so pretexto del "Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019" reglamento que excede la norma de mayor jerarquía desarrollada, al condicionar las listas de elegibles vigentes a la fecha de la convocatoria del concurso, limitante que no establece la ley y que desconoce principios constitucionales como el del mérito para acceder a cargos públicos; en consecuencia, la sentencia será revocada en su lugar para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de la accionante, con efectos intercomunis, respecto de quienes hacen parte de la lista de elegibles de conformidad con lo establecido T-946 de 2011"*

Lo que hace entonces la CNSC es no aplicar de facto el artículo 6 de la ley 1960 debido en un comienzo a que el tribunal del Valle solo le dio efectos intercomunis para los ciudadanos de la lista de elegibles del caso decidido en ese momento, pero se hace evidente con esto que la ley debe aplicarse a todas las personas por el principio de igualdad que es el que finalmente pedimos se aplique todos los que figuramos en las listas de elegibles.

Sin embargo, y como ya se mencionó, no puede seguir presumiendo la CNSC del Criterio Unificado del 16 de enero de 2020 cuando el Tribunal de Pamplona lo declaró inconstitucional ¡3 veces!, pues además contradice lo establecido en la Jurisprudencia de la corte en reciente sentencia T-340 de 21 de agosto de 2020.

## 8. PRUEBAS Y ANEXOS

Para dar sustento a lo anterior, presento las siguientes pruebas y anexos:

- 8.1.** En digital se aportan los siguientes documentos (para el oportuno traslado y valoración del Juez Constitucional)
- a. Copia de la Cédula de ciudadanía del accionante
  - a. Copia del registro civil de mi hija y de mi hijo Franklin Gabriel
  - b. Copia del Acuerdo de la "Proceso de Selección No. 805 de 2018 – Convocatoria Territorial Norte" de 2017
  - c. Ley 1960 del 27 de junio de 2019 que modifica la ley 909 de 2004.
  - d. Criterio Unificado "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019", fechado 16 de enero del año 2020 por del presidente de la CNSC, doctor Fridole Ballén Duque.
  - e. Circular Externa N° 0001 del 21 de febrero del año 2.020, mediante la cual, la Comisión Nacional del Servicio Civil, procede a impartir lineamientos en relación a reporte de nuevas vacantes y utilización de lista de elegibles
  - f. Decreto N° 498 del 30 de marzo del año 2020., por medio del cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.

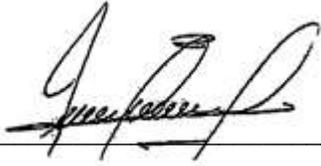
- g. Relación y copias digitales de los siguientes fallos de Tutela que su señoría puede solicitar con la rama judicial, y que siendo análogos a los de esta acción constitucional también favorecen la aplicación de los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019
- Radicado: 76001-33-33-021-2019-00234-01, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras; Magistrada Ponente: Zoranny Castillo Otálora; proferido el 18 de noviembre de 2019, fallo de segunda instancia
  - Radicado: 15001-33-33-012-2020-00007-01, Tribunal Administrativo de Boyacá, Accionante: Fabián Orlando Orjuela Ramírez; Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz proferido el 12 de marzo de 2020, fallo de segunda instancia
  - Radicado: 11001-33-42-055-2020-00079-00, Tribunal Administrativo De Cundinamarca - Sección Primera - Subsección "A", Accionante: Manuel Fernando Duran Gutiérrez; proferido el 16 de junio de 2020; Magistrado Ponente: Luis Manuel Lasso Lozano; fallo de segunda instancia
  - Radicado: 73001-33-33-005-2020-00058-01, Tribunal Administrativo Del Tolima, Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán; Magistrado Ponente: José Andrés Rojas Villa; proferido el 14 de abril de 2020, fallo de segunda instancia
  - Radicado: 19-001-31-05-002-2020-00072-01, Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Popayán Sala Laboral, Accionante: Ángela Cecilia Astudillo Montenegro; Magistrado Ponente: Leonidas Rodríguez Cortés; proferido el 09 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia
  - Radicado: 54-518-31-12-002-2020-00033-01, Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Pamplona Sala Única De Decisión Accionante: Luz Mary Díaz García; Magistrado Ponente: Nelson Omar Meléndez Granados; proferido el 30 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia
  - Radicado: 15238-31-04-002-2020-00002-01, Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Santa Rosa De Viterbo Accionante: Luis Orlando Buitrago Sánchez; Magistrado Ponente: Eurípides Montoya Sepúlveda; proferido el 25 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia
  - Radicado: 76147-33-33-001-2020-00065-00, Tribunal Administrativo Del Valle Del Cauca Accionante: Luisa María Flórez Valencia; Magistrado Ponente: Omar Edgar Borja Soto; proferido el 30 de abril de 2020; fallo de segunda instancia
  - Radicado: 680013333001-2020-00079-01, Tribunal Administrativo NORTE DE SANTANDER Accionante: MARTHA LUCIA PERICO RICO; Magistrada Ponente: Claudia Patricia Peñuela Arce; proferido el 10 de junio de 2020; fallo de segunda instancia
  - Radicado: 52-001-33-33-007-2020-00041, Tribunal Administrativo De Nariño Accionante: ANDRES MAURICIO JARAMILLO VALLEJO; Magistrada Ponente: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA; proferido el veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020); fallo de segunda instancia.
  - Radicación: 11001-03-15-000-2020-01727-00, Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera Subsección A, Accionante: Roberto Salazar Fernández; Sentencia De Tutela De Primera Instancia (Sentencia que apoyó el fallo de Tolima)

## 9. NOTIFICACIONES

- Recibiré notificaciones: Correo electrónico: [frankmunoz83@hotmail.com](mailto:frankmunoz83@hotmail.com)  
Celular 3112974344 - Dirección: manzana 40 lote 6 - II etapa Claret
- La entidad demandada **GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER** – Avenida 5 Calles 13 y 14 Palacio de la Gobernación, Cúcuta, Norte de Santander – 5755656 – 5710590  
Correo notificaciones judiciales: [secjuridica@nortedesantander.gov.co](mailto:secjuridica@nortedesantander.gov.co)
  - [gobernacion@nortedesantander.gov.co](mailto:gobernacion@nortedesantander.gov.co)
- La entidad demandada **Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)**, en la carrera 16 N° 96-64, piso 7, en Bogotá D.C., Colombia. PBX 57 (1) 3259700 Fax 3259713.  
Correo para notificaciones judiciales: [notificaciones.judiciales@cncs.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@cncs.gov.co)

Agradeciendo la atención prestada,

Atentamente,



**Franklin Humberto Muñoz Bautista**

CC 88.264.420 de Cúcuta

# Anexo A – Análisis de los errores cometidos con el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020

1. El primer criterio expedido el 1 de agosto de 2019 adoptaba lo siguiente:  
(...)

## “CRITERIO ADOPTADO

*Las listas de elegibles expedidas y que se vayan a expedir con ocasión de los acuerdos de convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, fecha de promulgación de la Ley 1960, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria.*

*De otra parte, los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria fueron aprobados con posterioridad a la Ley 1960, serán gobernados en todas sus etapas por la mencionada ley, incluidas las reglas previstas para las listas de elegibles.*

*En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente es aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada.”*

(...)

Sin embargo, no analizaré debido a que el criterio unificado de la CNSC del día 16 de enero de 2020 dejó sin efectos este criterio DEL 1 DE AGOSTO DE 2019, por lo tanto, me enfocaré en analizar punto por punto todo el criterio de la CNSC del día 16 de enero de 2020 a continuación:

Transcripción del criterio:

## CRITERIO UNIFICADO "USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DE 27 DE JUNIO DE 2019"

**Ponente:** Comisionado Fridole Bailén Duque.

**Fecha de sesión:** 16 de enero de 2020.

La Sala Plena de la CNSC, en sesión del 16 de enero de 2020, aprobó el Criterio Unificado USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DEL 27 DE JUNIO DE 2019.

## MARCO JURÍDICO

El uso de Listas de Elegibles se encuentra regulado por las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

- Ley 909 de 2004
- Decretos 1083 de 2015 y 648 de 2017
- Ley 1960 de 2019

## PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

1. ¿Cuál es el régimen aplicable a las listas de elegibles conformadas y en firme en los procesos de selección convocados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019?
2. ¿Cuál es el régimen aplicable a las listas de elegibles que se conformen en los procesos de selección convocados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019?

## RESPUESTA AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO:

El artículo 6 de la Ley 1960 de 2019<sup>1</sup>, modificó el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, previendo lo siguiente:

(...)

**"4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional de/ Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad. (Resaltado fuera de texto)**

La CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, a través de la Circular Conjunta No. 20191000000117 de 29 de julio de 2019<sup>2</sup>, numeral 6°, impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019 a partir de su entrada en vigencia y en relación con los procesos de selección a los que aplica, así:

**"Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones"**

**2 "Por la cual se imparten lineamientos frente a la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 1960 de 27 de junio de 2019, en relación con la vigencia de la ley-procesos de selección, informe de las vacantes definitivas y encargos"**

*(Este recuadro no está en el texto original del criterio de la comisión, pero es colocado aquí para indicar las notas al pie de página que el texto original posee)*

## Anexo A – Análisis de los errores cometidos con el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020

"(...) El artículo 7° de la Ley 1960 de 2019, prevé: "(...) la presente ley rige a partir de su publicación (...)" hecho que acaeció con la publicación realizada en el Diario Oficial No. 50997 del 27 de junio de 2019.

Conforme con las etapas definidas en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y el precedente jurisprudencial, los procesos de selección existen jurídicamente desde el momento en que son aprobados por la Sala Plena de la CNSC, como consecuencia del agotamiento de la etapa previa de planeación y coordinación interinstitucional.

Los procesos aprobados en sesión de Comisión hasta antes del 27 de junio de 2019, podrán ser modificados, corregidos o aclarados en cualquiera de sus aspectos en los términos de la normatividad que se encontraba vigente antes de la expedición de la Ley 1960 de 2019.

Con fundamento en lo antes citado, los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019 se regirán por el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 vigente antes de su modificación. (...)"

Lo anterior, en concordancia con el Principio de Ultra actividad de la Ley, mismo que en la doctrina de la Corte Constitucional, Sentencia C-763 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, fue enunciado en los términos que a continuación se exponen:

"[...]"

Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación "Tempus regit actus, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultra actividad de las normas, que son derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc. [...]"

En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado por diferentes actos administrativos iniciando con el de convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del período de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes.

Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos"; entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.

### **RESPUESTA AL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO:**

El enfoque dado por la Ley 1960 de 2019, para los procesos de selección, implica que éstos deberán ser estructurados considerando el posible uso que pueda hacerse de las listas de elegibles para empleos equivalentes, con el objeto de lograr que ellos sean equiparables desde el proceso de selección.

Por tanto, el nuevo régimen aplicable a las listas de elegibles conformadas por la CNSC en el marco de los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" o vacantes en cargos de empleos equivalentes.

Se deja sin efecto el Criterio Unificado de fecha 1 de agosto de 2019, "Listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de 2019", junto con su Aclaración.

El presente Criterio Unificado fue aprobado en sesión El presente Criterio Unificado fue aprobado en sesión de Sala Plena de la CNSC celebrada el día 16 de enero de 2020.

**Anexo A – Análisis de los errores cometidos con el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020**

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p style="font-size: 48px; color: blue; text-align: center;">1</p>	<p><i>La Sala Plena de la CNSC, en sesión del 16 de enero de 2020, aprobó el Criterio Unificado USO DE LISTAS DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DEL 27 DE JUNIO DE 2019.</i></p> <p><b>MARCO JURÍDICO</b></p> <p><i>El uso de Listas de Elegibles se encuentra regulado por las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 909 de 2004</li> <li>- Decretos 1083 de 2015 y 648 de 2017</li> <li>- Ley 1960 de 2019</li> </ul> <p><b>PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS</b></p> <p>1. <i>¿Cuál es el régimen aplicable a las listas de elegibles conformadas y en firme en los procesos de selección convocados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019?</i></p> <p>2. <i>¿Cuál es el régimen aplicable a las listas de elegibles que se conformen en los procesos de selección convocados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019?</i></p> <p><b>RESPUESTA AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO:</b></p> <p><i>El artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, modificó el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, previendo lo siguiente:</i></p> <p>“(…)</p> <p><i>”4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. <u>Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.</u> (Subrayado fuera del texto)</i></p>	<p>Lo planteado en esta sección hace referencia al marco jurídico ya bien conocido por todos, lo más importante es que aquí se plantean dos problemas jurídicos, relacionados con el régimen aplicar según la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, en la RESPUESTA AL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO: ya se menciona la inclusión del numeral 4 dentro del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, todo esto completamente cierto y no es cuestionado</p> <p>El segundo (2) problema jurídico planteado por la CNSC no lo analizaré porque no aplica para el caso en concreto, debido a que se refiere a las convocatorias con procesos convocados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019</p>

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p style="font-size: 48px; color: blue; text-align: center;">1</p>	<p>La CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, a través de la Circular Conjunta No. 20191000000117 de 29 de julio de 2019<sup>2</sup>, numeral 6°, impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019 a partir de su entrada en vigencia y en relación con los procesos de selección a los que aplica, así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“(…) El artículo 7° de la Ley 1960 de 2019, prevé: “(…) la presente ley rige a partir de su publicación (…)” hecho que acaeció con la publicación realizada en el Diario Oficial No. 50997 del 27 de junio de 2019.</p> <p style="padding-left: 40px;">Conforme con las etapas definidas en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y el precedente jurisprudencial, los procesos de selección existen jurídicamente desde el momento en que son aprobados por la Sala Plena de la CNSC, como consecuencia del agotamiento de la etapa previa de planeación y coordinación interinstitucional.</p> <p style="padding-left: 40px;">Los procesos aprobados en sesión de Comisión hasta antes del 27 de junio de 2019, podrán ser modificados, corregidos o aclarados en cualquiera de sus aspectos en los términos de la normatividad que se encontraba vigente antes de la expedición de la Ley 1960 de 2019.</p> <p style="padding-left: 40px;">Con fundamento en lo antes citado, los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019 se regirán por el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 vigente antes de su modificación.</p> <p style="padding-left: 40px;">(…)”</p>	<p>Desde este punto la CNSC ya comienza a apartarse de la aplicación del principio de retrospectividad de las normas, tema bien tratado por la Corte Constitucional: en su sentencia T-110/11:</p> <p><b>El fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho se presenta, como ya se anticipó, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad. De las sentencias estudiadas se extrae, en conclusión, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados” (en negrita por fuera del original)</b></p>
		<p style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"><b>La jurisprudencia es muy clara en relación con la aplicación del fenómeno de la retrospectividad – Y la sentencia de la corte constitucional T-340 de 21 de agosto de 2020 lo explica perfectamente bien para Ley 1960 de 2019</b></p>

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p style="font-size: 48px; color: blue; text-align: center;">2</p>	<p><i>(El mismo Texto del anterior párrafo, del punto 2)</i></p> <div style="border: 1px solid black; background-color: #fff9c4; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>El tema de las “meras expectativas” lo trata muy bien la sentencia T-340 de 21/08/2020</p> </div>	<p>Continuación del análisis del punto 2, podemos recordar la Sentencia C147-97:</p> <p><i>Las “meras expectativas”, se reducen a la simple posibilidad de alcanzar un derecho y que, por lo mismo, no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto. <b>Por lo tanto, la ley nueva si puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva, como un derecho, bajo la ley antigua. No obstante, las expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social. Es así como la ley nueva puede tomar en cuenta hechos o situaciones sucedidos en vigencia de la ley antigua para efectos de que con arreglo a las disposiciones de aquélla puedan configurarse o consolidarse ciertos derechos (efecto retrospectivo).</b> (negritas por fuera del texto original)</i></p>

Los declarados inconstitucionales **CRITERIOS UNIFICADOS** de la **CNSC** transgreden el principio de legalidad, el principio de favorabilidad, el principio de inescindibilidad de las normas y el principio del mérito para el acceso a cargos públicos, y ahora también la jurisprudencia constitucional establecida en la sentencia T-340 de 2020 (21/08/2020)

Número de Orden	Texto Original	Análisis
3	<p><i>Lo anterior, en concordancia con el Principio de Ultra actividad de la Ley, mismo que en la doctrina de la Corte Constitucional, Sentencia C-763 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, fue enunciado en los términos que a continuación se exponen: “[...]</i></p> <p><i>Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación “Tempus regit actus, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultra actividad de las normas, que son derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc. [...]”</i></p>	<p><i>(Continuación...)</i></p> <p><i>“Y el segundo, tuitivo del debido proceso en tanto “(...) nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...); advirtiendo que “(...) <u>en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</u>” En el mismo sentido los artículos 338 y 363 superiores destacan por su rechazo a la retroactividad de la ley. (Subrayado por fuera del texto original)”</i></p> <p>He subrayado lo anterior porque aquí se evidencia la aplicación del principio de favorabilidad como una excepción, continua la misma sentencia C-763 de 2002<sup>1</sup>, en su parte considerativa:</p> <p><i>(...) “La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. <b>No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social.</b> Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua”. (Subrayado y negritas por fuera del texto original) (...)</i></p> <p>Por lo anteriormente citado y resaltado, podemos interpretar de forma clara que la carta fundamental autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo o de aquellas que comprometen el interés público o social. <u>Y que la ley entra en vigencia cuando se trata de situaciones jurídicas en curso</u>, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley.</p> <p>Y en cuanto a las leyes de procedimientos explica más la Sentencia C-763:</p> <p><i>(...) “Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme”.</i></p> <p><i>Y todo esto, desde luego, siempre que se respete el principio de favorabilidad penal. (...)</i></p>

<sup>1</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-763-02.htm>

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p>(Continuación...)</p> <p style="font-size: 48pt; color: blue; text-align: center;">4</p>	<p>(El mismo texto del anterior párrafo del punto 5)</p>	<p>Es necesario recordar también que La CNSC Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA al ser autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones y para la adopción de sus decisiones, deben acatar el <u>precedente judicial dictado por la corte constitucional</u>,</p> <p><b>7.2.1</b> <i>En esta oportunidad, la Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; los fines esenciales del Estado–art.2-; la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución -artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad –art. 29 CP; el derecho a la igualdad –art. 13 CP-; la buena fe de las autoridades públicas –art. 83 CP-; los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente judicial -artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad -artículo 241 de la Carta Política-</i></p> <p><b>7.2.2</b> <i>En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Sala reitera igualmente, las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, que han sido fijadas y desarrolladas en múltiples pronunciamientos de esta Corporación, entre las más importantes las siguientes:</i></p> <p><i>(i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las Altas Cortes;</i></p> <p><i>(ii) el entendimiento del imperio de la ley, a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales;</i></p> <p><i>(iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley;</i></p> <p><i>(iv) todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos;</i></p> <p><i>(v) el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa – art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos</i></p>

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p>(Continuación...)</p> <p style="font-size: 48px; color: blue; text-align: center;">5</p>	<p>(El mismo texto del anterior párrafo del punto 5)</p>	<p>(art. 6 y 90 C.P.); y (e) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P; (vi) si existe por tanto una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces;</p> <p>(vii) aún en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas Cortes;</p> <p>(viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia;</p> <p>(ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que, de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso concreto;</p> <p>(x) los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas;</p> <p>(xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.</p> <p>Con fundamento en todo lo anterior, la Sala ratifica la obligación de todas las entidades públicas y autoridades administrativas de aplicar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes, tanto en la jurisdicción ordinaria por la Corte Suprema de Justicia, como en la jurisdicción contenciosa administrativa por el Consejo de Estado, y en la jurisdicción constitucional por la Corte Constitucional, a partir de las normas constitucionales y reglas jurisprudenciales que fueron analizadas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia y que se sistematizan en este apartado.”</p>

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p>(Continuación...)</p> <p><b>5</b></p>	<p>(El mismo texto del anterior párrafo del punto 5)</p>	<p>Y he querido traer a relación la anterior sentencia de la corte constitucional, debido a que precisamente la CNSC y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA están desconociendo el principio de favorabilidad, principio constitucional que ya tiene amplia jurisprudencia, y al ser de esta forma las dos entidades aquí accionadas tienen la obligación de cumplir con la constitución y “el precedente judicial de las altas cortes, en el desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho”<sup>2</sup>.</p> <p><i>Se precisa que la Ley 1960 de 2019, tiene vigencia y es aplicable a partir de su publicación, esto es a partir del 27 de junio de 2019.</i></p> <p><i>Por consiguiente, si la Convocatoria a que hace referencia su consulta, aunque haya terminado con resultados de lista de elegibles antes o después de entrar en vigencia la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, modificatoria de la Ley 909 de 2004, no le será aplicable la modificación introducida, es decir, dicha lista de elegibles solamente será utilizada para proveer los cargos ofertados en Convocatoria 426 de 2016.”</i></p> <p><i>Claramente va en contra de lo indicado en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019, como ya fue detalladamente analizado en este escrito.</i></p>

**Con la no aplicación del artículo 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019, la Gobernación de Santander y la CNSC están vulnerando mis derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia establecida por la corte constitucional en su sentencia T-340 de 21/08/2020**

<sup>2</sup> Sentencia C-539-11

Número de Orden	Texto Original	Análisis
<p>(Continuación...)</p> <p style="font-size: 48px; color: blue; text-align: center;">5</p>	<p><i>Lo anterior, en concordancia con el Principio de Ultra actividad de la Ley, mismo que en la doctrina de la Corte Constitucional, Sentencia C-763 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, fue enunciado en los términos que a continuación se exponen:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación "Tempus regit actus, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultra actividad de las normas, que son derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc. [...]"</i></p> <p><i>En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado por diferentes actos administrativos iniciando con el de convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del periodo de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes.</i></p> <p><i>Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.</i></p> <p><i>De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos; entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC</i></p> <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>El artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 dice: <b>“Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”</b>, es decir los cargos equivalentes a pesar de aparecer con posterioridad deben cubrirse con las listas de elegibles, a pesar que la Ley 1960 de 2019 se haya expedido posteriormente a la convocatoria de la que hablamos en esta acción de tutela.</p> </div>	<p>El problema que tiene esta parte del CRITERIO UNIFICADO del 16 de enero de 2020 es que está en abierta contradicción de la sentencia de la Honorable Corte Constitucional T-340 (21/08/2020) pues la sentencia lo estableció muy claramente en su ratio decidendi, la aplicación de la Ley 1960 de 2019 es con efecto retrospectivo y no ultractivo, y que esto aplica para las personas que ocuparon segundos lugares, no puede olvidarse que el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, incluye <b>mismos empleos</b> y <b>empleos equivalentes</b></p>

### 4.2. Sobre la procedibilidad de la presente acción de tutela

Como aspectos preliminares sobre la procedibilidad de la presente acción de tutela, me permito presentar lo siguiente:

#### 4.2.1. Sobre la legitimación por activa.

Conforme con lo contemplado en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela solo puede ser ejercida por la persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales. Esta puede actuar (i) por si misma (ii) a través de representante legal, (iii) apoderado judicial (iv) mediante la figura de la agencia oficiosa, cuando el titular de los derechos no está en condiciones de promover la acción constitucional, o (y) a través del Defensor del Pueblo o personero municipal. Para el caso que nos ocupa, estoy actuando en nombre propio en contra de la entidad accionada, en pro de la defensa de mis derechos e intereses. En consecuencia, me encuentro plenamente legitimada para interponer la presente Acción Constitucional.

#### 4.2.2. Sobre la Legitimación por pasiva.

A este respecto, dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la Acción de Tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso.

Según los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991, la tutela precede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares. Al respecto, cabe indicar que la acción amparo es procedente contra personas naturales o jurídicas de naturaleza privada en varios casos, entre las cuales se encuentran las situaciones de subordinación o de indefensión, los agentes encargados de la prestación de servicios públicos, los medios de comunicación, entre otros. En el asunto que se presenta, se dirige contra de las entidades de derecho público: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA y CNSC por lo que contra esta procede la tutela.

#### 4.1.3. Sobre la procedibilidad de la acción de tutela y la afectación a derechos fundamentales tras concurso de méritos.

Acudo a la acción constitucional de tutela directamente para ser el mecanismo idóneo para la protección de mis derechos fundamentales, pero sobre todo porque es el único eficaz, ya

---

no solo por la onerosidad de la acción de nulidad con restablecimiento del derecho, sine también porque es imperioso evitar el vencimiento de la Lista de Elegibles de la OPEC 60605, cuya vigencia es de dos años contados y que está próxima a vencer, lo cual implica que, como consecuencia de la negativa del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA para adelantar los trámites dispuestos en la Ley para dotar los empleos en vacancia con funcionarios nombrados en Carrera Administrativa a pesar de las múltiples solicitudes presentadas, estamos ante un caso claro de **perjuicio irremediable**.

La Corte Constitucional Colombiana ha señalado en repetidas ocasiones en su acervo jurisprudencial que la Acción de Tutela debe ser utilizada como un medio residual y subsidiario, al que recurrir en situaciones de vulneración o amenaza de Derechos Fundamentales que pueden derivar en un **perjuicio irremediable**. Además, ha insistido en que solo se puede acudir a la Acción de Tutela cuando no existe otro medio idóneo para proteger los Derechos en situación de amenaza o vulneración mencionados.

A continuación, se expone una línea jurisprudencial, ya realizada y analizada en otros procesos de raigambre constitucional, de lo expuesto por las salas de revisión de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado en lo que respecta a los concursos de mérito y la posible vulneración de derechos fundamentales que emana de las situaciones provocadas por los mismos. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha realizado múltiples pronunciamientos defendiendo la pertinencia de la acción de tutela pese a la existencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y lo ha hecho argumentando que la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativa, por su onerosidad en tiempo y recursos, no ofrece herramientas eficaces y expeditas ni la solidez necesaria para proteger los derechos fundamentales de la igualdad, debido proceso y acceso a cargos públicos tras concurso de mérito.

Considera la Corte Constitucional que, icuando el inciso tercero de! artículo 86 de la carta política se refiere a que "**el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial...**", como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violentado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una

---

relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho.

Dicho de otra manera, **el medio debe ser idóneo** para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa. En consecuencia, aun lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía<sup>1</sup>. Como se argumenta, la Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones en la anterior dirección. Un ejemplo de larga data es la Sentencia T-315 de 1998, en la que la Corte Constitucional refirió:

*".... la Corte ha indicado que, en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia constitucional encontró que existen, al menos, dos excepciones a la regla antes planteada. En primer lugar, se trata de aquellos casos en los que **la persona afectada no tiene mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional.** En segundo lugar, procede la tutela cuando, **por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción.***

*Estos casos son más complejos que los que aparecen cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional ... ". (negrillas propias)*

---

<sup>1</sup> Corte constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo de mayo 11 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo

---

Con posterioridad, en el fallo con radicado SU-133 de 1998, la Corte Constitucional señaló que existen circunstancias en las que los medios ordinarios no son los idóneos para lograr la protección de los derechos de las personas que han participado en **concursos de mérito**, destacando que:

*" ... así las cosas, esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que **supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata...** " (negritas propias)*

Y en la misma dirección se pronunció en las Sentencias T-425 de 2001 y SU-613 de 2002, en las que afirmó:

*"... en un sin número de ocasiones esta colegiatura ha sostenido **que procede la tutela para enervar los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos.***

*"... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es **el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad** con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no solo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, **y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución.** Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. **Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor**, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos... " (negritas propias)*

Posteriormente, en su Sentencia SU-913 de 2009, consideró:

---

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

Siguiendo nuestra línea temporal, encontramos la Sentencia T-606 de 2010 en la que se indicó en el estudio de la procedibilidad de la tutela que:

*"... en el caso de los concursos de méritos, se ha establecido que las acciones ordinarias como es **la acción de nulidad y Restablecimiento del derecho dilatan la obtención de los fines que persiguen**. Así mismo, esas acciones no poseen, por la forma como están estructurados los procesos, **la capacidad de brindar una solución integral para la violación de los derechos del accionante, razón por la cual, la tutela es el mecanismo idóneo para la protección inmediata y definitiva a los derechos al debido proceso, al trabajo ya la igualdad del concursante ... "** (negritas propias)*

Como conclusión preliminar, la Corte Constitucional apostilló que, aunque puedan existir otros mecanismos judiciales, para que sea exigible acudir a ellos, estos **deben tener la entidad y capacidad de excluir a la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección de derechos fundamentales** en referencia a concursos de mérito. Y se refirió en tal sentido argumentando que, en caso de no ser posible lo anterior, es evidente **que acudir a un proceso ordinario o contencioso-administrativo supondría una carga excesiva** que significaría, de por sí, una

---

**vulneración a unos derechos fundamentales que, por su naturaleza, requieren siempre de una atención inmediata y eficaz.**

Veamos como la anterior tesis ha tenido impacto en las demás Altas Cortes. El Consejo de Estado a través del fallo de tutela número 25000-23-15-000-2010-00386-01 en segunda instancia afirmó que la acción de tutela puede desplazar las acciones ordinarias<sup>2</sup> cuando de concursos de mérito y posterior nombramiento se tratase, por constituir el único medio protector de derechos constitucionales. Se traslitera lo siguiente:

*"... la **doctrina constitucional** ha reiterado que al estar en juego la protección de los derechos fundamentales al trabajo, la igualdad y el debido proceso de quienes participaron en un concurso de méritos y fueron debidamente seleccionados. **al Juez de Tutela ASUME competencia plena y directa**, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, al considerar que el recurso de amparo **puede "desplazar la respectiva instancia ordinaria para convertirse en la vía principal de trámite del asunto"**, en aquellos casos en que el mecanismo alterno no es lo suficientemente idóneo y eficaz para la protección de estos derechos.*

*Considera la **Sala, que en materia de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado que no se encuentra solución efectiva y oportuna acudiendo a un proceso ordinario o contencioso. en la medida que su trámite llevaría extender en el tiempo de manera injustificada la vulneración de derechos fundamentales que requieren de protección inmediata.***

*Por tal razón la jurisprudencia ha expresado que, para excluir a la tutela en esos casos, el medio judicial debe ser eficaz y conducente, pues se trata nada menos que la defensa y realización de derechos fundamentales, ya que **no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento previo en el ordenamiento legal que no garantice la***

---

<sup>2</sup> Ver Consejo de Estado, sección segunda, Sentencia 15001-23- 3 3- 000-2013-00563-02 C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

***supremacía de la Constitución en el caso particular.***

*Estima entonces la Sala, que la acción de tutela del medio judicial idóneo para dar solución al problema planteado por el autor ... " (negrillas propias)*

En otro caso en particular, el Consejo de Estado en reiteración de la jurisprudencia constitucional expuso que:

*"... respecto a la procedencia de la acción constitucional frente a concurso de méritos, la Corte Constitucional ha explicado que el amparo por vía de tutela no es absoluto, sino que mérito restringido aquellos eventos relacionados con el rechazo del mérito como criterio relevante para acceder a los cargos, en detrimento de principios de objetividad y buen servicio que en muchas **ocasiones se refleja con el desconocimiento de las listas de elegibles para proveer vacantes en la administración pública. Ante la arbitrariedad, la tutela se constituye como el único medio idóneo para garantizar la protección de los derechos de quien ha resultado lesionado con una conducta de tal entidad ... "***  
*(negrillas propias)*

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia sostiene una firme tesis sobre la procedencia de la acción de tutela en el caso de nombramiento de los que están en lista de elegibles. En concreto, en Sentencia STC 20877-2017 radicado 76001-22-03-000-2017-00521-02 del 12 de diciembre de 2017<sup>3</sup>, afirmó lo siguiente:

*"... aunque línea de principio, esta Sala ha sostenido insistentemente que los ataques contra las manifestaciones de voluntad de la administración debe dirigirse a través de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sí que le está permitido al Juez Constitucional inmiscuirse en tal vez fuera de competencia, la Corte Constitucional ha hecho excepciones a dicha regla, y ha manifestado que **"en lo que se refiere a las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de mérito», esta corporación ha sostenido que si bien los afectados pueden acudir a las acciones señaladas en el Estatuto Procesar***

---

<sup>3</sup> M.P. Margarita Cabello Blanco.

**Administrativo para controvertirlas en algunos casos las vías ordinarias no resultan idóneas eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto integral para los aspirantes y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato judicial, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo, la acción de tutela es un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas que participan en un proceso de selección de personal público y son víctimas de un presunto desconocimiento de cualquiera de sus derechos fundamentales"**<sup>4</sup>. (negritas propias)

La anterior tesis fue también sostenida por la Corte Suprema de Justicia en las siguientes Sentencias de tutela: (i) STC 10355-2018 radicado 11001-22-03-000-2018-01217-01 del 10 de agosto del 2018, y (ii) STC 2353-2018 radicado 52001-22-13-000-2017-00306-01 del 21 de febrero del 2018<sup>5</sup> Las mismas son, como se viene diciendo, reiteración de jurisprudencia constitucional. En ellas se utiliza la misma argumentación ya realizada en tanto que se declaró que:

**"... tratándose de los procesos de selección de entidades públicas que se realizan mediante *concurso de méritos*, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que de manera excepcional *procede la acción de Amparo si se constata la violación de derechos fundamentales*; sin embargo, en tal evento, *si los medios ordinarios de defensa previstos en la ley tienen la capacidad de ofrecer una solución integral al menoscabo, pero no con la prontitud que requiere el asunto, tela procederá como mecanismo transitorio hasta que sea resuelto el instrumento del derecho común; en cambio, si los mecanismos existentes en el ordenamiento positivo no están en posibilidad cierta de predial de forma total la vulneración, la protección constitucional debe conseguirse de manera definitiva ... "* (negritas propias)**

---

<sup>4</sup> Ver también Corte Constitucional. Sentencia T-180 de 16 de abril de 2015.

<sup>5</sup> Ambas proferidas por el M.P. Ariel Salazar Ramírez.

---

Como se muestra, es reiterado por parte de las Altas Cortes que las consideraciones sobre la ineficacia de las vías ordinarias para la protección de los derechos de los que integran la lista de elegibles que no son designados en el cargo pueden y deben ser solventadas vía Acción de Tutela.

Y esta situación permite concluir que, según la jurisprudencia constitucional, la **acción de tutela** es un **instrumento judicial eficaz e idóneo al que puede acudir una persona que necesite controvertir asuntos relacionados con la provisión de cargos de carrera administrativa de conformidad con los resultados recogidos en las Listas de Elegibles** publicadas con razón de concursos de mérito, y lo es porque esta acción de amparo constitucional no solo tiene como objetivo la garantía de los derechos a la igualdad, Mérito o Debido Proceso, **sino porque exige, en añadidura, la debida aplicación del artículo 125<sup>6</sup> de la Constitución Política y su desarrollo normativo.**

Por lo tanto, la vía para garantizar la defensa de mis derechos fundamentales vulnerados a la igualdad, el interés superior de los niños, al mérito y al debido proceso, así mismo, como a los principales de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica, y evitar el perjuicio irremediable anotado y desarrollado con precedencia en el presente caso, es la Acción de Tutela ya que, de acudir a las acciones contencioso-administrativas, se estaría imposibilitando el logro de la protección de los derechos fundamentales en términos de celeridad, eficiencia, eficacia y economía.

---

<sup>6</sup> Constitución de 1991, Artículo 125: " ... Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismas; se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos) calidades de los aspirantes, El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En Ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera. su. ascenso o remoción. PARAGRAFO. Los periodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del periodo para el cual este fue elegido ... "

---

## **ANEXO – C - FALLOS DE SEGUNDA INSTANCIA A FAVOR DE LA APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA LEY 1960 DE 2019, CON INAPLICACIÓN TÁCITA O EXPLÍCITA DEL CRITERIO UNIFICADO CNSC EXPEDIDO EL 16 DE ENERO DE 2020**

1. **Radicado:** 76001-33-33-021-2019-00234-01, **Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca**, Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras; **Magistrada Ponente:** Zoranny Castillo Otálora; proferido el 18 de noviembre de 2019, fallo de segunda instancia: Accionadas: **CNSC - ICBF**
2. **Radicado:** 15001-33-33-012-2020-00007-01, **Tribunal Administrativo de Boyacá**, Accionante: Fabián Orlando Orjuela Ramírez; **Magistrada Ponente:** Clara Elisa Cifuentes Ortiz proferido el 12 de marzo de 2020, fallo de segunda instancia: Accionadas: **CNSC - ICBF**
3. **Radicado:** 11001-33-42-055-2020-00079-00, **Tribunal Administrativo De Cundinamarca - Sección Primera - Subsección “A”**, Accionante: Manuel Fernando Duran Gutiérrez; proferido el 16 de junio de 2020; **Magistrado Ponente:** Luis Manuel Lasso Lozano; fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
4. **Radicado:** 17174310400120200000901, **Tribunal Superior - Penal – Manizales”**, Accionante: Eleonora Maya Ospina; **Magistrado Ponente:** Antonio María Toro Ruiz proferido el 17 de abril de 2020, fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
5. **Radicado:** 73001-33-33-005-2020-00058-01, **Tribunal Administrativo Del Tolima**, Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán; **Magistrado Ponente:** José Andrés Rojas Villa; proferido el 14 de abril de 2020, fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
6. **Radicado:** 19-001-31-05-002-2020-00072-01, **Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Popayán Sala Laboral**, Accionante: Ángela Cecilia Astudillo Montenegro; **Magistrado Ponente:** Leónidas Rodríguez Cortés; proferido el 09 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
7. **Radicado:** 54-518-31-12-002-2020-00033-01, **Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Pamplona Sala Única De Decisión** Accionante: Luz Mary Díaz García; **Magistrado Ponente:** Nelson Omar Meléndez Granados; proferido el 30 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
8. **Radicado:** 15238-31-04-002-2020-00002-01, **Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Santa Rosa De Viterbo** Accionante: Luis Orlando Buitrago Sánchez; **Magistrado Ponente:** Eurípides Montoya Sepúlveda; proferido el 25 de junio de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
9. **Radicado:** 76147-33-33-001-2020-00065-00, **Tribunal Administrativo Del Valle Del Cauca** Accionante: Luisa María Flórez Valencia; **Magistrado Ponente:** Omar Edgar Borja Soto; proferido el 30 de abril de 2020; fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
10. **Radicado:** 680013333001-2020-00079-01, **Tribunal Administrativo De Santander** Accionante: MARTHA LUCIA PERICO RICO; **Magistrada Ponente:** Claudia Patricia Peñuela Arce; proferido el 10 de junio de 2020; fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**
11. **Radicado:** 52-001-33-33-007-2020-00041, **Tribunal Administrativo De Nariño** Accionante: ANDRES MAURICIO JARAMILLO VALLEJO; **Magistrada Ponente:** PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA; proferido el veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020); fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

## **ANEXO – C - FALLOS DE SEGUNDA INSTANCIA A FAVOR DE LA APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA LEY 1960 DE 2019, CON INAPLICACIÓN TÁCITA O EXPLÍCITA DEL CRITERIO UNIFICADO CNSC EXPEDIDO EL 16 DE ENERO DE 2020**

12. **Radicado:** 23-001-31-05-001-2020-00028-00, **Tribunal Superior De Montería**, Accionante: Oscar Eduardo Sánchez Rodríguez; proferido el junio 1º de 2020; **Magistrado Ponente:** Cruz Antonio Yáñez Arrieta; Fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

13. **Radicado:** 760013105 006 2020 00149 02, Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cali Sala Cuarta De Decisión Laboral, Accionante: Carmenza Mesa Muñoz; **Magistrada Ponente:** Mónica Teresa Hidalgo Oviedo; proferido el junio 23 de 2020; Fallo de segunda instancia

14. **Radicado:** 680013333011-2020-00070-00, **Tribunal administrativo de Santander**, Accionante: Ángela Patricia Caicedo Lara; **Magistrado Ponente:** Rafael Gutiérrez Solano; proferido el mayo 19 de 2020; Fallo de segunda instancia

15. **Radicado:** 76001333300720200006000, Tribunal Contencioso Administrativo Risaralda Juliana Muñoz Jiménez; Fallo de segunda instancia

16. **Radicado:** 76834310300120200005201, **Tribunal Superior - Civil - Familia - Buga**, Accionante: Alejandra García Serna; **Magistrado Ponente:** María Patricia Balanta Medina; proferido el junio 6 de 2020; Fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

17. **Radicado:** 19001-3185-002-2020-00024-00, **Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Popayán**, Accionante: Olga Lucia Chavarría Arboleda **Magistrada Ponente:** María Consuelo Córdoba Muñoz; proferido el junio 23 de 2020; Fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

18. **Radicado:** 54001333300220200009800, **Tribunal Superior Administrativo Cúcuta**, Accionante: Jesús Armando Osorio; proferido el julio 30 de 2020; Fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

19. **Radicado:** 19001311000220200011001, **Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Popayán Sala Civil Familia**, Accionante: Eliud Velasco Gómez; Magistrado Ponente: Manuel Antonio Burbano Goyes; proferido el 6 de agosto de 2020; Fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

20. **Radicado:** 11001334205520200013001, **Tribunal Administrativo De Cundinamarca - Sección Primera - Subsección "A"**, Accionante: Luz Helena Arévalo Rodríguez; proferido el 4 de septiembre de 2020; **Magistrado Ponente:** Alfonso Sarmiento Castro; fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

21. **Radicado:** 05001 33 33 031 2020 00152 01 acumulado con el proceso 05001 33 33 031 2020 00054 01; **Tribunal Administrativo De Antioquia Sala Quinta – Mixta** accionantes: Gustavo Adolfo Pineda y Wilson Bastos Delgado, sentencia proferida el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia ; Accionadas: **CNSC - SENA**

22. **Radicado:** 05001 33 33 031 2020 00152 01 Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Pamplona Sala Única De Decisión Accionante: **Martha Cecilia Luque Villareal**; Magistrado Ponente: Nelson Omar Meléndez Granados; proferido el 18 de septiembre dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

**ANEXO – C - FALLOS DE SEGUNDA INSTANCIA A FAVOR DE LA APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA LEY 1960 DE 2019, CON INAPLICACIÓN TÁCITA O EXPLÍCITA DEL CRITERIO UNIFICADO CNSC EXPEDIDO EL 16 DE ENERO DE 2020**

23. **Número:** 2020-00178—01 (193) Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Pasto Sala de decisión laboral; Accionante: **Luz Helena Martínez Recalde**; Magistrado Ponente: **Juan Carlos Muñoz**; proferido el 16 de septiembre dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia; Accionadas: **CNSC - ICBF**

24. **Radicado:** 08-001-31-5-007-2020-00141-01(000) Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Barranquilla Sala Uno De Decisión Laboral; Accionante: **Martha Helena Navarro Pizaro**; Magistrado Ponente: Claudia María Fandiño de Muñoz; proferido el 07 de octubre de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia.

25. **Radicado:** 05001310902720200004502 DESPACHO 000 - Tribunal Superior - Penal - Medellín; Accionante: **Diana Patricia Gómez Madrigal**; Magistrado Ponente: Santiago Apraéz Villota; proferido el Fecha: 24 de Julio de 2020, fallo de segunda instancia.

26. **Radicado:** 76001-33-33-008-2020-00117-01 Tribunal Contencioso Administrativo Del Valle Del Cauca Sin Sección Oral; Accionante: **Yoriana Astrid Peña Parra Y Ángela Marcela Rivera Espinosa**; Magistrado Ponente: Zoranny Castillo Otalora; proferido el Fecha: 17 septiembre de 2020, fallo de segunda instancia. ; Accionadas: **CNSC - ICBF**

27. **Radicado:** 680013333007-2020-00114-01; Tribunal Administrativo De Santander; Accionante: **Estefanía López Espinosa**; Magistrada Ponente: Solange Blanco Villamizar; proferido el Fecha: trece (13) de Octubre de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia. ; Accionadas: **CNSC - SENA**

28. **Radicado:** 68001310500220200020401; Tribunal Superior De Bucaramanga Secretaría De La Sala Laboral; Accionante: **Wilson Sierra Pabón**; Magistrada ponente: Susana Ayala Colmenares; proferida el veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020); fallo de segunda instancia

29. **Radicado:** 15238 3333 003 2020 00081 01; Tribunal Administrativo De Boyacá - Sala De Decisión No. 6; Accionante: **Leidy Alexandra Infante Camargo**; Magistrada Ponente: FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS; proferido el Fecha: doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020), fallo de segunda instancia. ; Accionadas: **CNSC - SENA**

30. **Radicado:** 05001 33 33 019 2020 00221 - 01; TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA; Accionante: **Hernando Andrés Sánchez Castaño**; Magistrado Ponente: Álvaro Cruz Riaño; proferido el Fecha: dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020).

31. **Radicado:** 15001-33-33-010-2020-00106-01; TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ - Sala de Decisión No 3; Accionante: **Martha Beatriz Vásquez Ladino – Eddy Peñaranda Pedraza**; Magistrada Ponente: **Clara Elisa Cifuentes Ortiz**; proferido el Fecha: octubre veintitrés (23) de dos mil veinte (2020) ; Accionadas: **CNSC - ICBF**

32. **Radicado:** 08001315301320200004200; Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla; Accionante: **Daphne Stefany Pulagar López**; Magistrada Ponente: **Sonia Esther Rodríguez Noriega**; proferido el Fecha: Barranquilla, trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020)

33. **Radicado:** 680013333007-2020-00144-01; Tribunal Administrativo De Santander; Accionante: **Diana Milena Mejía Cabeza**; Magistrada Ponente: **Solange Blanco Villamizar**; proferido el Fecha: Bucaramanga, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**ANEXO – C - FALLOS DE SEGUNDA INSTANCIA A FAVOR DE LA APLICACIÓN RETROSPECTIVA DE LA LEY 1960 DE 2019, CON INAPLICACIÓN TÁCITA O EXPLÍCITA DEL CRITERIO UNIFICADO CNSC EXPEDIDO EL 16 DE ENERO DE 2020**

34. **Radicado:** 110013336031-2020-00224-01; Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Segunda - Subsección E; Accionante: **Nancy Yamile Rodríguez Suárez**; Magistrada Ponente: **Patricia Victoria Manjarrés Bravo**; proferido en Bogotá D.C., Fecha: primero (1) de diciembre de dos mil veinte (2020)

35. **Radicado:** 17653310400120200003201; Tribunal Superior del Manizales - Sala de Decisión Penal; Accionante: **Héctor Alberto Arango Hernández**; Magistrado Ponente: **Antonio María Toro Ruiz**; proferido en Manizales, Fecha: primero (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

36. **Radicado** 05001310902720200004502 Despacho 000 - Tribunal Superior - Penal - Medellín, Accionante: **Diana Patricia Gómez Madrigal**; Magistrado Ponente: **Santiago Apraez Villota**; proferido en Medellín Fecha: 24 de Julio de 2020:

37. **Radicado** 25286-31-03-001-2020-00423-01 Despacho 000 - Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cundinamarca - Sala Civil - FAMILIA, Accionante: **Yuly Andrea Figueroa Rondón**; Magistrado Ponente: **Pablo Ignacio Villate Monroy**; proferido en Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020)

38. **Radicado** 680813333013-2020-00213-01 - Tribunal Administrativo De Santander, Accionante: **Carmen Alicia Zambrano Navarro**; Magistrado Ponente: **Julio Edisson Ramos Salazar**; proferido en Bucaramanga, once (11) de diciembre del dos mil veinte (2020)

39. **Radicado** 11001-31-09-018-2020-00143, Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Bogotá Sala Penal, Accionante: **Henry Franco Londoño**; Magistrado Ponente: **Leonel Rogeles Moreno**; proferido en Bogotá, D.C., Once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020).

40. **Radicado** 110013109056202000146 01 [5.050], Tribunal Superior De Bogotá Sala Penal, Accionante: **David Londoño González**; Magistrado Ponente: **David Londoño González**; proferido en Bogotá, D.C., diciembre cuatro (04) de dos mil veinte (2020).

41. **Radicado** 110013103 014 2020 00285 01, Tribunal Superior De Bogotá Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, Accionante: **Damaris Gómez Díaz**; Magistrado Ponente: **Jorge Eliécer Moya Vargas**; proferido en Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)

42. **Radicado** 05001-31-09-007-2020-00097, Tribunal Superior De Bogotá Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, Accionante: **Liliana María Londoño Marín**; Magistrado Ponente: **Miguel Humberto Jaime Contreras**; proferido en Medellín, primero de febrero de dos mil veintiuno

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

### Sentencia T-340 de 2020

**Referencia:** Expediente T-7.650.952

**Asunto:** Acción de tutela instaurada por el señor José Fernando Ángel Porras contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil

**Magistrado Ponente:**

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá DC, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

### SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil y por el Tribunal Administrativo de Santander, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional promovida por el señor José Fernando Ángel Porras contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1.1. Hechos relevantes

1.1.1. El señor José Fernando Ángel Porras afirma que participó en la Convocatoria 433 de 2016, realizada por la Comisión Nacional del Servicio

Civil (en adelante CNSC) para proveer dos empleos vacantes pertenecientes al sistema general de carrera administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), denominados Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, regional Santander, identificados con la OPEC 34782<sup>1</sup>. Así mismo, indica que la Universidad de Medellín, encargada de diseñar y practicar las etapas del concurso de méritos, le asignó un puntaje general de 73.62, con lo cual ocupó el tercer lugar.

1.1.2. Sostiene que, luego de que se surtieron todas las etapas del referido concurso, la CNSC, mediante Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, publicada el día 23 del mismo mes y año, adoptó la lista de elegibles ocupando el tercer lugar. Refiere que en el artículo 4 del mencionado acto administrativo se advirtió que, una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidaría una lista general, en estricto orden de mérito, para proveer las vacantes que no se pudieran cubrir con la lista territorial y, asimismo, dispuso que esa lista de elegibles sería utilizada *“para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”*<sup>2</sup>.

1.1.3. Afirma que, haciendo uso de la lista de elegibles, el 17 de agosto de 2018, el ICBF nombró y posesionó a las personas que ocuparon los dos primeros lugares en los empleos vacantes.

1.1.4. Señala que, según consta en el expediente, en el centro zonal San Gil hay tres empleos con denominación de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, pero, asegura, al momento de la convocatoria una de ellas estaba ocupada en propiedad y por esto no fue ofertada. Sin embargo, este cargo, con posterioridad al concurso, quedó en vacancia definitiva por renuncia de su titular. Con fundamento en la anterior situación, en Resolución No. 910 del 21 de enero de 2019, el Secretario General del ICBF decidió encargar a la señora Yaneth Benítez Vásquez en el empleo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, que estaba en vacancia definitiva en el centro zonal de San Gil.

1.1.5. El accionante relata que el 12 de febrero de 2019 solicitó al ICBF agotar la lista de elegibles que había sido adoptada en la Resolución del 18 de julio de 2018 y, en consecuencia, lo nombrara en período de prueba en la vacante definitiva que, para ese momento, estaba provista mediante encargo.

1.1.6. La anterior solicitud fue resuelta por el Director de Gestión Humana de la entidad el 28 de febrero del año en cita, en el sentido de indicarle que, en la Convocatoria 433 de 2016 para la OPEC 34782, solo se ofertaron dos vacantes y estas fueron provistas en el orden establecido en la lista de elegibles. Por lo demás, le informó al actor que el 22 de noviembre de 2018, en la Resolución No. 20182230156785, la Comisión Nacional del Servicio Civil revocó el artículo 4 de la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, por

---

<sup>1</sup> La convocatoria se realizó a través del Acuerdo No. 20161000001376 de 2016.

<sup>2</sup> Folio 23 del cuaderno principal.

lo que *“el uso de las listas de elegibles solo es aplicable respecto de la convocatoria en la que se hizo la oferta de empleo.”*<sup>3</sup>

En adición, explicó que el parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto 1894 de 2012, que establece las reglas para la provisión definitiva de empleos de carrera, dispone que: *“Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.”* De ahí que, reiteró, la lista solo es aplicable para proveer las vacantes específicamente ofertadas.

1.1.7. El 5 de marzo de 2019, el señor Ángel Porras presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior respuesta. En ella sostuvo que el acuerdo que abrió a concurso las vacantes, dispuso que las listas de elegibles se utilizarían para proveer los empleos reportados en la OPEC de esa convocatoria, de suerte que lo que sigue es efectuar su nombramiento, ya que el empleo que se reportó en esa OPEC, es el mismo que estaba vacante. Adicionalmente, señaló que la derogatoria del artículo 4 de la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018 no modifica su situación, por cuanto, a su juicio, la disposición en mención aludía a la conformación de una lista de elegibles a nivel nacional, para proveer (i) las vacantes que no se pudieran surtir con la lista territorial y (ii) las nuevas vacantes que surgieran para los mismos empleos convocados.

1.1.8. En oficio del 20 de abril del mismo año, el Director de Gestión Humana del ICBF le informó que no procedía el recurso de reposición contra la respuesta dada el pasado 28 de febrero, en la medida en que no es un acto administrativo, sino que constituye un acto de ejecución, mediante el cual se da respuesta a la situación planteada por el actor. Por lo demás, reiteró los argumentos expuestos en la primera respuesta.

## **1.2. Solicitud de amparo constitucional**

Con fundamento en los hechos descritos, el actor instauró la presente acción de tutela el día 6 de mayo de 2019, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos al acceso a la carrera administrativa por meritocracia, a la igualdad, al trabajo y a la confianza legítima, los cuales estima vulnerados por el ICBF y la Comisión Nacional del Servicio Civil, como consecuencia de la negativa de agotar la lista de elegibles de la OPEC 34782 para cubrir la vacante de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil. Por lo anterior, exige ser nombrado y posesionado en período de prueba en el cargo de carrera previamente descrito. A ello agregó, como pretensión subsidiaria, ser nombrado y posesionado en el mismo cargo en provisionalidad.

---

<sup>3</sup> Folio 25 del cuaderno principal.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela para satisfacer las pretensiones expuestas, resalta que esta es el único mecanismo idóneo y eficaz para proteger sus derechos, en tanto el término de vigencia de la lista de elegibles es de dos años. En respaldo de lo anterior, cita distintas decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional que avalan la procedencia excepcional del recurso de amparo para controvertir asuntos que refieren a la provisión de cargos de carrera.

Desde el punto de vista normativo, para sustentar su solicitud de nombramiento y posesión, menciona que el Acuerdo No. 20161000001376 de 2016, a través del cual se reglamentó la Convocatoria 433 del ICBF, dispuso que las listas de elegibles, durante su vigencia, se utilizarían para proveer los empleos que sean reportados en la OPEC. Así, explica que la Oferta Pública de Empleos de Carrera incluía al Defensor de Familia, código 2125, grado 17, para el cual había 762 vacantes. En este punto, explica la distinción entre vacante y empleo, ya que el este último es el de Defensor de Familia y bajo ese entendido, cualquier vacío que se presente en su titularidad, incluso con posterioridad al acto de convocatoria, debe ser provista de conformidad con la lista de elegibles vigente.

### **1.3. Trámite procesal**

El 6 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil admitió la acción de tutela y procedió a ordenar su notificación a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En esta misma providencia, dispuso dar a conocer el inicio de la actuación a la señora Yaneth Benítez Vásquez, quien había sido nombrada en encargo en el empleo reclamado, al tiempo que le ordenó a la citada Comisión que, mediante correo electrónico, remitiera copia de la demanda de amparo y de su auto admisorio a los aspirantes que hacían parte de la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, para que, si lo consideraban pertinente, expresaran dicho interés dentro del proceso<sup>4</sup>. Por último, decretó la publicación de la acción y de la primera actuación judicial en la página Web de la Rama Judicial.

### **1.4. Contestación de las entidades accionadas y de personas vinculadas**

#### **1.4.1. Comisión Nacional del Servicio Civil**

El 9 de mayo de 2019, el Asesor Jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil dio respuesta a la acción de tutela y afirmó que no ha vulnerado los derechos del actor, ya que no tiene competencia alguna respecto de la administración de la planta de personal del ICBF, por lo que solicita que, respecto de la entidad, se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre los hechos que fundamentan la acción, sostiene que, en efecto, el actor ocupó el tercer lugar en la lista de elegibles para dos cargos de Defensor de Familia, grado 17, código 2125, OPEC 34782, convocados mediante Acuerdo

---

<sup>4</sup> En el expediente no obra prueba de dichas comunicaciones.

No. 20161000001376 de 2016. Así las cosas, comoquiera que únicamente se ofertaron dos empleos, el señor Ángel Porras no fue nombrado en período de prueba.

En este contexto, explica que mediante la Resolución No. 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018 se revocó el artículo 4 de la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, que establecía que, para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidaría una lista general, en estricto orden de mérito, para proveer las vacantes que no se pudiesen cubrir con la lista territorial y, asimismo, que esa lista de elegibles sería utilizada *“para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”*.

Precisa que el fundamento de tal decisión fue, por una parte, lo previsto en el Acuerdo que convocó al concurso de méritos, cuyo artículo 62 dispone que las listas de elegibles solo serán utilizadas para proveer los empleos reportados en la OPEC de esa convocatoria, con base en lo señalado en el Decreto 1894 de 2012, mientras él estuviese vigente. En este sentido, sostiene que dicho acto, compilado en el Decreto 1083 de 2015, en el artículo primero, inciso sexto, establece que, si se agotan los órdenes de previsión de empleos y éstos no se llenan con las vacantes respectivas, debe realizarse un proceso de selección específico para la entidad. A su vez, el párrafo primero del mismo artículo señala que una vez que se provean en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles, ellas, durante su vigencia, solo podrían ser utilizadas para proveer de forma específica las vacancias definitivas que se produzcan en los empleos inicialmente provistos. Y, por otra parte, aseveró que, en la Sentencia SU-446 de 2011, se estableció como regla de decisión *“Ila imposibilidad de realizar uso de las listas de elegibles para plazas o vacantes diferentes a las inicialmente ofertadas, pues [de] hacerlo, implica[ría] un desconocimiento a las reglas de la convocatoria”*<sup>5</sup>.

Por último, cuestiona que la acción de tutela presentada por el señor Ángel Porras cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, ya que el asunto debe ser resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

#### **1.4.2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

La Jefe encargada de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto pide que se niegue el amparo propuesto. Para fundamentar su solicitud hace un recuento de los hechos en los mismos términos que lo hizo la Comisión Nacional del Servicio Civil, luego de lo cual asevera que las listas de elegibles solo son aplicables para proveer las vacantes ofertadas y señaladas en el proceso de selección. De suerte que, al quedar el señor Ángel Porras en el tercer lugar, la consecuencia es que no puede ser nombrado, ya que solo se ofertaron dos vacantes.

A continuación, anota que el derecho que tiene quien se encuentra en una lista de elegibles es a ser nombrado en el cargo para el cual concursó, lo cual está

---

<sup>5</sup> Folio 50 del cuaderno principal.

determinado por el lugar que se ocupa en la lista. De acuerdo con lo anterior, enfatiza que en el caso concreto no se vulneraron los derechos del actor, ya que el ICBF hizo los nombramientos correspondientes a las vacantes convocadas, en estricto orden de méritos.

Por último, expresa que, atendiendo al principio de legalidad y a la forma de provisión de empleos de carrera, las entidades y aspirantes deben acogerse a lo dispuesto en el Acuerdo 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016, cuyo artículo 62 dispone que la lista solo será utilizada para proveer las vacantes correspondientes a las OPEC de esa convocatoria, que –para el caso del centro zonal de San Gil– eran dos.

### **1.4.3. Yaneth Benítez Vásquez**

A pesar de haber sido debidamente notificada, la señora Benítez Vásquez guardó silencio.

## **1.5. Pruebas relevantes aportadas al proceso**

1.5.1. Copia de la Resolución No. 20182230073845 expedida el 18 de julio de 2018 por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por la cual se integra la lista de elegibles para proveer dos vacantes del empleo OPEC No. 34782, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del ICBF. En el documento consta que el actor quedó en tercer lugar, con un puntaje de 73,62.

1.5.2. Copia de la respuesta proferida por el ICBF el 28 de febrero de 2019, al requerimiento del accionante para que se agote la lista de elegibles contenida en la resolución citada en el numeral anterior, para nombrarlo en período de prueba en la vacante definitiva existente en el centro zonal de San Gil. En ella, el Instituto le señala que, para la OPEC No. 34782, únicamente se ofertaron dos vacantes, por lo que, al haber ocupado el tercer lugar, no procede su nombramiento. Asimismo, le informa que el uso de las listas de elegibles solo es aplicable para proveer las vacantes específicamente ofertadas.

1.5.3. Copia de la respuesta proferida por el ICBF el 20 de marzo de 2019, al "*recurso de reposición y en subsidio apelación*" presentado por el actor, en contra de la respuesta contenida en el numeral anterior. En ella, se le explica al solicitante que no proceden dichos recursos, por cuanto no es un acto administrativo que haya creado, definido, modificado o extinguido una situación jurídica.

1.5.4. Copia de la Resolución 0910 del 21 de enero de 2019, en la que el ICBF encarga el empleo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, a la señora Yaneth Benítez Vásquez.

1.5.5. Copia de una respuesta proferida por el ICBF el 3 de octubre de 2018, en la que le informan al actor que, en el centro zonal San Gil, hay tres empleos con denominación Defensor de Familia, código 2125, grado 17. Asimismo, le

informaron que dos de ellos fueron reportados con la OPEC 34782 y fueron objeto de la Convocatoria 433 de 2016. En esos dos empleos se encuentran nombradas en período de prueba las personas que ocuparon los primeros puestos en la lista de elegibles correspondiente.

1.5.6. Copia de la Resolución No. 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018 expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por la cual se revocó el artículo 4 de la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio del mismo año.

1.5.7. Copia del Acuerdo No. 20161000001376 del 9 de septiembre de 2016 proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual se convoca a un concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del ICBF, Convocatoria No. 433 de 2016.

1.5.8. Copia de la Resolución No. 10848 del 17 de agosto de 2018, mediante la cual el ICBF termina unos nombramientos y nombra en período de prueba a las dos personas que ocuparon los primeros lugares de la lista de elegibles integrada en la Resolución No. 20182230073845 expedida el 18 de julio de 2018, para el cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del centro zonal de San Gil, en la regional Santander.

## **II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN**

### **2.1. Primera instancia**

En sentencia del 20 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil declaró improcedente el amparo solicitado, al considerar que el ordenamiento jurídico prevé los medios de control de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar los actos administrativos proferidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y por el ICBF, dentro del concurso de méritos. De hecho, en ejercicio de dichos medios de control el accionante puede solicitar al juez contencioso administrativo la suspensión de los actos cuestionados como medida cautelar. Para el *a-quo*, el peticionario no logró probar la ocurrencia de un perjuicio irremediable que desplace los mecanismos ordinarios de defensa, ello comoquiera que el único argumento que esgrimió fue la vigencia de la lista de elegibles, cuando lo cierto es que, para el momento de dicho fallo, aún quedaba un año de vencimiento.

### **2.2. Impugnación**

En escrito del 23 de mayo de 2018, el accionante impugnó la decisión del juez de primera instancia. En primer lugar, explicó que sí se encuentra ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ya que es el encargado de sostener a su familia de cuatro integrantes y de ayudar a su abuela, quien padece una enfermedad catastrófica. En este sentido, explica que en la actualidad ocupa un cargo en provisionalidad en la Rama Judicial, y puede ser desvinculado por un

funcionario de carrera, con lo cual quedaría sin ingresos económicos. Adicionalmente, señala que es posible que mientras se define un largo proceso contencioso –en el que, además, no existe garantía de que se decrete una medida provisional– es posible que el cargo al que aspira en el centro zonal San Gil, sea removido por una reestructuración administrativa, como ya lo ha hecho, el ICBF, en otras oportunidades.

Por otra parte, reitera que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha admitido que, excepcionalmente, se decidan por vía de tutela asuntos relacionados con la provisión de cargos de carrera, cuando quiera que se esté rechazando el mérito como criterio relevante para acceder a un cargo. Ello, por cuanto en dichos eventos no solo se están protegiendo los derechos a la igualdad y al debido proceso, sino que se garantiza la vigencia del artículo 125 constitucional, que establece –como regla general– que los empleos en el Estado deben ser de carrera administrativa.

Por último, solicita que, como pretensión subsidiaria, se ordene al ICBF su nombramiento en provisionalidad en el cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, que se encuentra en vacancia definitiva en el centro zonal de San Gil, en tanto es él quien ocupa el primer lugar en la lista de elegibles para la OPEC 34782.

### **2.3. Intervención de la señora Yaneth Benítez Vásquez**

En escrito del 5 de junio de 2019, la señora Benítez Vásquez intervino en la acción de tutela para solicitar que se confirme la decisión del *a-quo*. Como fundamento de su solicitud, explica que la acción de tutela es de carácter subsidiario, por lo que las pretensiones del actor deben ser discutidas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de los medios de control de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable y, por el contrario, lo que se evidencia es la existencia de una discusión de orden legal y reglamentaria que no le compete al juez constitucional.

### **2.3. Segunda instancia<sup>6</sup>**

En sentencia del 3 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander, decidió revocar la decisión del juez de primera instancia y, en su lugar, amparó los derechos invocados por el actor. En consecuencia, ordenó al ICBF que, en el término de 48 horas, nombrara y posesionara en período de prueba al señor Ángel Porras en el empleo identificado con el código OPEC No. 34782, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del centro zonal de San Gil, de conformidad con la lista de elegibles establecida en la Resolución No. 20182230073845 expedida el 18 de julio de 2018.

---

<sup>6</sup> Una magistrada del Tribunal Administrativo de Santander salvó su voto, con fundamento en la imposibilidad legal de usar una lista de elegibles para proveer un empleo que no fue inicialmente ofertado.

Para fundamentar su decisión, el Tribunal encontró que la acción de tutela era procedente, ya que la vigencia de la lista de elegibles es de solo dos años, por lo que los mecanismos judiciales, si bien son idóneos, no son eficaces para proteger sus derechos. Además, explicó que, el parágrafo 1 del artículo 7 del Decreto 1227 de 2005, modificado por el Decreto 1894 de 2012<sup>7</sup>, al establecer que las listas pueden ser usadas para proveer las vacantes que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, le da el derecho a ser nombrado en la *"vacante adicional que se generó para el empleo identificado con el Código OPEC No. 34782 denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17"*<sup>8</sup>. De esta suerte, concluyó que al accionante le asiste un derecho adquirido a ser nombrado en el cargo para el cual concursó, lo cual hace viable acceder al amparo propuesto.

#### **2.4. Solicitud de corrección y/o aclaración presentada por el ICBF**

La Jefe Encargada de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF, en escrito del 10 de julio de 2019, solicitó la corrección o aclaración de la sentencia de segundo grado. En primer lugar, sostiene que para dar cumplimiento a la orden del Tribunal, esto es, para usar una lista de elegibles para proveer un cargo diferente al contenido en el acuerdo de convocatoria, necesita la aprobación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual no ha ocurrido en este caso.

A su vez, solicita que aclare si el Tribunal deliberadamente decidió inaplicar la Resolución No. 20182230156785 de la CNSC que revocó el numeral 4 de todos los actos administrativos que emitieron listas de elegibles. En este punto reitera lo dicho en la contestación de la acción de tutela sobre que las listas de elegibles solo pueden ser usadas para proveer las vacantes ofertadas en el respectivo proceso de selección, que, en este caso, como lo reconoce el accionante, fueron dos.

Por último, solicita aclarar si el nombramiento en período de prueba del accionante es procedente, cuando la norma que aplicó para adoptar la decisión, Decreto 1894 de 2012, fue derogado por el Decreto 1083 de 2015, norma aplicable para el momento de los hechos, según la cual la única forma para usar listas de elegibles para proveer otros cargos, es con la vinculación en provisionalidad para ocupar vacantes temporales y no vacantes definitivas, como lo ordena el Tribunal en su decisión.

#### **2.5. Auto que resuelve la solicitud de aclaración y/o corrección de la sentencia**

En auto del 16 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander resolvió negar la solicitud presentada por el ICBF, comoquiera que se evidenció

<sup>7</sup> Decreto 1227 de 2005. *"Artículo 7. La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden: (...) Parágrafo 1. Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004."*

<sup>8</sup> Folio 130 del cuaderno principal.

que el propósito de la entidad demandada es que se vuelvan a estudiar los argumentos de defensa que fueron expuestos desde el inicio del trámite, lo cual no es procedente a través de la aclaración o corrección de la sentencia.

## **2.6. Solicitud de nulidad presentada por la señora Yaneth Benítez Vásquez**

En escrito del 5 de agosto de 2019, la señora Benítez Vásquez solicitó que se declarara la nulidad de lo resuelto por el Tribunal, con fundamento en que la sentencia del *ad-quem* no analizó la figura del encargo, mediante el cual había sido provisto el cargo en el que se decidió nombrar al accionante. Así, explica que debe revocarse lo decidido el 3 de julio de 2019, en aras de preservar sus derechos de carrera, a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral adquirida.

## **2.7. Auto que resuelve la solicitud de nulidad de la sentencia**

En decisión del 28 de agosto de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander negó la solicitud presentada por la señora Benítez Vásquez, con fundamento en que no se configuró ninguna de las causales que dan lugar a la declaratoria de nulidad de la sentencia. Por el contrario, lo que se evidencia es que la citada señora pretende manifestar su inconformidad con la decisión, reclamo que no puede ser resuelto a través de la figura procesal invocada.

# **III. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

## **3.1. Competencia**

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 31 de enero de 2020, proferido por la Sala de Selección Número Uno<sup>9</sup>, previa insistencia presentada el 18 de diciembre de 2019 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En la referida solicitud, la Agencia expone que el juez de segunda instancia hizo una errada interpretación de las reglas jurisprudenciales y de las normas que rigen los concursos de méritos. Al respecto, explica que el Acuerdo No. 20161000001376 del 9 de septiembre de 2016 (mediante el cual se convocó el concurso de méritos) y el artículo 1 del Decreto 1894 de 2012 señalan que, para ser nombrada, la persona debe ocupar la primera posición de la lista de elegibles que esté en firme y ese empleo tuvo que haber sido ofertado.

---

<sup>9</sup> Durante el proceso de selección, el 18 de noviembre de 2019, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF envió un escrito a la Sala de Selección, en el que solicitó que se revisara la decisión del Tribunal Administrativo de Santander. Además de reiterar lo expuesto durante todo el proceso, advirtió primero, que la acción no cumple el requisito de subsidiariedad y segundo, que el precedente fijado por el juez de segunda instancia, ha sido usado por otros aspirantes para ser nombrados en cargos que no fueron ofertados al inicio de la convocatoria. En este sentido, explica que futuras condenas al ICBF con fundamento en este precedente pueden generar afectaciones en el cumplimiento de la función misional de la entidad, por el impacto presupuestal que genera la ejecución de las órdenes impartidas.

Adicionalmente, reitera que según la jurisprudencia de la Corte, concretamente la Sentencia SU-446 de 2011, una lista de elegibles genera en las personas que hacen parte de ella un derecho de carácter subjetivo que consiste en ser nombrada en el cargo para el cual se concursó, y dicho derecho está determinado por el lugar ocupado en la lista y las plazas o vacantes a proveer. Afirmar que en dicha sentencia también se advirtió que, en concordancia con la anterior regla, las listas de elegibles son inmodificables luego de ser publicadas y quedar en firmes. A renglón seguido, resalta que dicha sentencia de unificación dispuso que las reglas del concurso son invariables y que admitir la utilización de una lista de elegibles para proveer un número mayor de empleos a los ofertados, quebranta una de las normas que lo rigen.

Por último, asevera que la Corte ya se ha pronunciado sobre los derechos de las personas que se han presentado a concursos para acceder a cargos de carrera administrativa, para salvaguardar sus derechos en los procedimientos como la realización de exámenes, revisión de documentos, entre otros. Asimismo, ha decidido casos en que quienes hacen parte de la listas de elegibles no han sido nombrados en estricto orden de mérito. Sin embargo, no ha precisado si existe un derecho de las personas que ocupan una lista de elegibles que aspiran a ser nombradas en vacantes definitivas distintas a las ofrecidas en la convocatoria, por lo que esta sería la oportunidad para realizar dichas precisiones.

Lo anterior, también lo suma a la reciente expedición de la Ley 1960 de 2019, que modificó el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de permitir que, con las listas de elegibles vigentes, se cubran las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados. Sobre este punto, explica que la Comisión Nacional del Servicio Civil aprobó un criterio unificado, según el cual la referida ley, únicamente se aplicará para los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria hayan sido aprobados después de su entrada en vigencia, esto es, el 27 de junio de 2019. Para el caso del accionante, la convocatoria fue anterior a esa fecha, por lo que no era posible su nombramiento en un cargo no convocado.

Para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la decisión errada del Tribunal Administrativo de Santander ha generado un impacto en la litigiosidad del ICBF, pues otros aspirantes plantearon la misma tesis sostenida por ese Tribunal, por la vía de la aplicación retrospectiva de la Ley 1960 de 2019. Para concluir, sostiene que *"el ICBF se verá expuesto a una litigiosidad que desconoce el precedente fijado por la Corte Constitucional"*<sup>10</sup> y que lo mismo podría ocurrir con cualquier otra entidad.

### **3.2. Esquema de resolución**

Inicialmente, esta Sala de Revisión adelantará el examen de procedencia de la acción de amparo constitucional y, en caso de superarse, fijará los temas que

---

<sup>10</sup> Folio 16 del cuaderno de revisión.

serán materia de examen, para, con fundamento en ellos, resolver el caso concreto.

### 3.3. Examen de procedencia

3.3.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: *“la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”*.

En la acción de tutela que se revisa se considera que el señor José Fernando Ángel Porras se encuentra legitimado en la causa por activa para promover el amparo de sus derechos fundamentales, ya que afirma ser el directamente afectado con la decisión del ICBF.

3.3.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley<sup>11</sup>. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión<sup>12</sup>.

En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que la acción de tutela es procedente contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues son autoridades públicas. Por lo demás, respecto de la primera, la negativa de nombrar y posesionar al accionante en el cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, está vinculada con la función de administrar su planta de personal. Ahora bien, respecto de la Comisión, la Sala encuentra que la pretensión del actor se fundamenta en su posición en la lista de elegibles adoptada en Resolución No. 20182230073845 expedida el 18 de julio de 2018, por lo que, su eventual uso

<sup>11</sup> El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

<sup>12</sup> Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

para proveer el cargo, involucra a la referida comisión, quien, por disposición de la Constitución<sup>13</sup> y de la ley<sup>14</sup>, es la encargada de administrar, por regla general, las carreras administrativas y de adelantar los concursos para proveer estos cargos.

Ahora bien, la Sala observa que el juez de primera instancia vinculó a la señora Yaneth Benítez Vásquez para que, si lo consideraba, se pronunciara sobre los hechos y pretensiones que dieron origen al amparo. A juicio de esta Sala, con dicha decisión, el juez integró debidamente el contradictorio, comoquiera que, al ser la persona que por encargo ocupaba el cargo al que aspira ser nombrado el accionante, una eventual decisión favorable a las pretensiones de este último, sería contraria a sus intereses, incluso porque en la práctica se está cuestionando la validez del acto que dispuso su nombramiento en encargo el día 21 de enero de 2019.

Por último, se observa que el juez de primera instancia en el trámite de admisión, ordenó a la CNSC comunicar de la presente acción de tutela a los demás integrantes de la lista de elegibles adoptada en la resolución del 18 de julio de 2018, pero la oficiada no aportó prueba de tal actuación. En este caso, no se evidencia que la ausencia de tal elemento de convicción tenga alguna incidencia respecto de la debida integración del contradictorio, ya que la Corte ha considerado necesaria la vinculación de todas las personas de una lista de elegibles, cuando su posición original en ella *“cambiaría por la modificación eventual de un criterio para fijar dicho orden”*<sup>15</sup>, circunstancia que no tendría lugar en esta controversia, de conformidad con la materia objeto de litigio. En efecto, este Tribunal ha entendido que, cuando la decisión objeto de revisión se centra en analizar la situación específica del accionante, sin modificar los criterios que sirvieron de base para su elaboración, no existe un interés legítimo del resto de integrantes de la lista, que exija su notificación en el proceso<sup>16</sup>.

3.3.3. Como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también exige que su interposición se lleve a cabo dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de

<sup>13</sup> **“Artículo 130.** Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.”

<sup>14</sup> Ley 909 de 2004. **“Artículo 7o. Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.** La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. (...)” y **“Artículo 30. Competencia para adelantar los concursos.** Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos.”

<sup>15</sup> Auto 193 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>16</sup> Auto 049 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterado en el Auto 487 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

violación o amenaza. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el *principio de inmediatez*.

En relación con el caso objeto de estudio, la Corte observa que se cumple con el citado requisito, en tanto la última respuesta del ICBF respecto de la solicitud de nombramiento y posesión del actor en el cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, es del 20 de abril de 2019 y la acción de tutela se presentó el 6 de mayo del mismo año, es decir, que transcurrió menos de un mes entre ellas, tiempo que, a juicio de la Sala de Revisión, es razonable.

3.3.4. Finalmente, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>17</sup>. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual *“procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”*<sup>18</sup>. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad jurisdiccional.

Dentro de este contexto, por regla general, la acción de tutela no procede contra los actos administrativos dictados dentro de un concurso de méritos, por cuanto el afectado puede acudir a los medios de defensa disponibles en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el efecto. Incluso, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, los demandantes pueden solicitar la adopción de medidas cautelares de todo tipo (preventivas, conservativas, anticipadas o de suspensión) cuyo contenido de protección es amplio y admiten su concurrencia dependiendo del caso (según la ley: *“el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias”* al mismo tiempo), con lo cual se pretende garantizar el acceso material y efectivo a la administración de justicia<sup>19</sup>. Esta circunstancia debe ser objeto de análisis en el estudio de procedencia de la acción de tutela.

Ahora bien, desde una perspectiva general, la Corte ha sostenido que, pese a la existencia de las vías de reclamación en lo contencioso administrativo, existen dos hipótesis que permiten la procedencia excepcional de la acción de tutela. La primera, se presenta cuando existe el riesgo de ocurrencia de un perjuicio irremediable, causal que tiene plena legitimación a partir del contenido mismo

<sup>17</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

<sup>18</sup> Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>19</sup> Sobre la introducción al ordenamiento jurídico de estas medidas en la Ley 1437 de 2011, esta Corporación, en Sentencia T- 610 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera, sostuvo que: *“el legislador realizó un esfuerzo importante para que las medidas cautelares se concibieran como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo de una perspectiva constitucional. Ello es razonable en la medida en que el carácter proteccionista de la Carta Política debe influir en todo el orden jurídico vigente como reflejo de su supremacía, lo que supone que las demás jurisdicciones aborden los asuntos puestos a su consideración desde una visión más garantista y menos formal del derecho.”*

del artículo 86 del Texto Superior y, por virtud de la cual, se le ha reconocido su carácter de mecanismo subsidiario de defensa judicial. Y, la segunda, cuando el medio existente no brinda los elementos pertinentes de idoneidad y eficacia para resolver la controversia, a partir de la naturaleza de la disputa, de los hechos del caso y de su impacto respecto de derechos o garantías constitucionales.

Sobre esta última, en la Sentencia T-059 de 2019<sup>20</sup>, en el marco de un concurso de méritos, la Corte manifestó que:

“Las acciones de tutelas que se interponen en contra de los actos administrativos que se profieren en el marco de concursos de méritos, por regla general, son improcedentes, en tanto que existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en el marco de ésta, la posibilidad de solicitar medidas cautelares. Sin embargo, al juez constitucional le corresponde, establecer si esas medidas de defensa existentes en el ordenamiento jurídico son ineficaces, atendiendo a las particularidades del caso en concreto puesto en su conocimiento. (...)”

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

“Por último, es importante poner de presente que, pese a que se podría sostener que la pretensión de la acción de tutela, se podría satisfacer mediante la solicitud de medidas cautelares, lo cierto es que en el fondo se plantea una tensión que involucra el principio de mérito como garantía de acceso a la función pública y ello, a todas luces, trasciende de un ámbito administrativo y se convierte en un asunto de carácter constitucional, que torna necesaria una decisión pronta, eficaz y que garantice la protección de los derechos fundamentales. // Lo anterior, en la medida en que tal y como se estableció en las Sentencias C-645 de 2017, C-588 de 2009, C-553 de 2010, C-249 de 2012 y SU-539 de 2012, el mérito es un principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático, en la medida en que tiene un triple fundamento histórico, conceptual y teleológico. En efecto, el principio del mérito se estableció en el ordenamiento jurídico con la finalidad de proscribir las prácticas clientelistas, para garantizar un medio objetivo de acceso, permanencia y retiro del servicio público y, por último, para hacer efectivos otros derechos que encuentran garantía plena a través de éste, al tiempo que se materializan los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución. (...)”<sup>21</sup>.

En el marco específico de las medidas cautelares, la Corte también ha dicho que el juez de tutela tiene la facultad de proteger los derechos fundamentales como objetivo prioritario de acción, y ello lo hace de forma inmediata y con medidas más amplias<sup>22</sup>; y, además, precisó que, aunque se debe revisar dicha herramienta al hacer el estudio de subsidiariedad, lo cierto es que existen importantes diferencias entre la medida cautelar y la acción de tutela, las cuales pueden resumirse así:

<sup>20</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>21</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>22</sup> Sentencia C-284 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

“(i) es necesario seguir y ajustarse al procedimiento descrito en la norma y acudir mediante abogado debidamente acreditado, situación que no ocurre con la acción de tutela, como quiera que este es un instrumento que puede ser usado de manera personal por el titular de los derechos vulnerados, sin necesidad de seguir una forma preestablecida, (ii) por regla general, para que una medida cautelar sea decretada, es imperativo prestar caución para asegurar los posibles perjuicios que con ésta se puedan causar<sup>23</sup> y, (iii) la suspensión de los actos que causen la vulneración de los derechos no es de carácter definitivo, puesto que estas herramientas son transitorias y, en esa medida, la orden final está sometida a las características propias de cada juicio, en contraposición con la protección que brinda el amparo constitucional, que en principio, es inmediato y definitivo.”<sup>24</sup>

En este orden de ideas, se concluye que la acción de tutela es procedente por vía de excepción para cuestionar actos administrativos dictados en desarrollo de un concurso de méritos, y que, más allá de la causal del perjuicio irremediable, cabe examinar la eficacia en concreto del medio existente y de la viabilidad sumaria de las medidas cautelares, teniendo en cuenta, como ya se dijo, la naturaleza de la disputa, los hechos del caso y su impacto respecto de derechos, principios o garantías constitucionales, siendo, prevalente, en este escenario, la protección del mérito como principio fundante del Estado colombiano y del actual modelo democrático, como lo señaló expresamente Sentencia T-059 de 2019<sup>25</sup>.

Para la Sala, en este caso, la acción de tutela procede como mecanismo principal de protección de los derechos al trabajo y al acceso a cargos públicos<sup>26</sup>, en un contexto indefectible de amparo al mérito como principio fundante del orden constitucional. Por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, el accionante actualmente ocupa el primer lugar en la lista de elegibles, luego de haberse ocupado los dos empleos que inicialmente fueron objeto de convocatoria, por lo que, al haber quedado una vacante definitiva frente exactamente el mismo cargo para el cual él concursó, aparece la disputa que es objeto de revisión en esta tutela, consistente en determinar si cabía el encargo frente a un funcionario de la entidad, o si, por el contrario, debía hacerse uso de la lista de elegibles en el orden y conforme al mérito demostrado, por parte de las personas que concursaron para acceder a la función pública. Así las cosas, como lo manifestó este Tribunal en la citada Sentencia T-059 de 2019, se observa que, en esta oportunidad, la controversia implica verificar el “(...) ***principio de mérito como garantía de acceso a la función pública y ello, a todas luces, trasciende de un ámbito administrativo y se convierte en un asunto de carácter constitucional, que torna necesaria una decisión pronta, eficaz y que garantice la protección de los derechos fundamentales***”<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> De acuerdo con el artículo 232 de la Ley 1437/11 no se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.

<sup>24</sup> Sentencia T-376 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>25</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>26</sup> Ver, entre otras, Sentencia T-654 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>27</sup> Énfasis por fuera del texto original.

En segundo lugar, se avizora en este caso una de las causales mencionadas en la citada providencia, a fin de determinar que, en concreto, los medios ante lo contencioso administrativo no son siempre eficaces, concerniente a que “(...) *la lista de elegibles en la que ocuparon el primer lugar pierda vigencia de manera pronta*”. Al respecto, como se mencionó en el acápite de antecedentes, su vigencia se limitó a dos años, por lo que si ella quedó en firme el día 31 de julio de 2018, la posibilidad de aplicarla se extendió hasta máximo el 30 del mismo mes pero de este año, de suerte que hoy en día no cabe proceder a su uso y, en caso de no asumir la revisión de lo resuelto por el juez de instancia y decretar la improcedencia de la acción de tutela, prácticamente el accionante no tendría mecanismo alguno para reclamar su acceso a la función pública, y se estaría, por razones meramente formales, excluyendo la verificación del mérito como principio fundante del Estado colombiano. No sobra recordar que el actor ocupa en la actualidad el cargo que reclama, en virtud de lo resuelto por el juez de segunda instancia en este trámite de amparo constitucional, por decisión del 3 de julio de 2019.

En tercer lugar, como ya se dijo, la exclusión de la procedencia del amparo llevaría a que, al momento de proferirse una decisión definitiva en sede de lo contencioso administrativo, la lista de elegibles definitivamente ya no estaría vigente y, por ende, el accionante no podría ocupar el cargo al que –según alega– tiene derecho, con lo cual únicamente podría recibir una compensación económica. Esta realidad descarta la eficacia de la garantía de acceso a cargos públicos y excluye la verificación del mérito, en contravía del mandato del artículo 2 del Texto Superior, que impone como obligación del Estado velar por el goce efectivo de los derechos, lo cual no se satisface con el reconocimiento de una compensación económica<sup>28</sup>.

Lo anterior, en línea con la solicitud formulada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para la cual, desde la óptica constitucional, no se ha precisado si existe un derecho de las personas que ocupan una lista de elegibles que aspiran a ser nombradas en vacantes definitivas distintas a las ofrecidas en la convocatoria, por lo que esta sería la oportunidad para realizar esas precisiones.

Además de las razones previamente expuestas, se considera que la pretensión del accionante no se enmarca dentro del escenario de efectividad de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo, por las siguientes razones:

Primero, porque la suspensión de un acto administrativo exige que se aprecie una posible violación de la ley, que *surja* del análisis del acto demandado y de su *confrontación* con las normas invocadas como vulneradas<sup>29</sup>. En este caso, no se advierte la existencia de una oposición normativa que sea evidente, como lo

---

<sup>28</sup> En un caso similar, en el que se cuestionaba la provisión de cargos de carrera de conformidad con los resultados publicados en las listas de elegibles, la Corte consideró que la acción de tutela es el mecanismo judicial eficaz e idóneo "cuando se corre el riesgo de que en el trámite de una de las vías con que pueda contar el tutelante, la lista de elegibles pierda vigencia y la hipotética protección que deba extenderse quede sin sustento". Sentencia T-319 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>29</sup> CPACA, art. 231.

demanda la ley y lo requiere la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>30</sup>, sino de una controversia en la que se solicita darle aplicación directa al criterio de mérito que introduce la Constitución, con la particularidad de que, en el curso de la tutela, se produjo un proceso de tránsito legislativo que, como lo advierte la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, contaba con un criterio unificado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme al cual la Ley 1960 de 2020, en cuyo artículo 6 se dispone que la lista de elegibles se aplicará “*en estricto orden de méritos*” para cubrir “*las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad*”, únicamente se debía aplicar para los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria hayan sido aprobados después de su entrada en vigor, esto es, el 27 de junio de 2019 y, en el caso bajo examen, tal actuación tiene su origen en el año 2016. Por consiguiente, no se trata de un caso en donde se advierta la simple confrontación de normas como supuesto legal que habilite la medida cautelar de suspensión provisional, en los términos del artículo 231 del CPACA.

Segundo, porque la discusión no permite una medida conservativa<sup>31</sup>, en tanto que lo que se busca es precisamente reclamar un derecho que había sido objeto de una respuesta negativa por parte de la administración. Y tampoco cabe la orden de adoptar una decisión administrativa<sup>32</sup>, por cuanto ella es el sustento propio de la controversia de fondo, y al tratarse de una medida anticipativa, solo se justifica ante la inminencia de un daño mayor<sup>33</sup>, hipótesis de apremio que no resulta evidente en este caso, al tener que verificarse el alcance de una garantía de raigambre constitucional y el tránsito legislativo ocurrido sobre la materia.

Por el conjunto de razones expuestas, se advierte la falta de eficacia e idoneidad de las vías de lo contencioso administrativo para dar respuesta a la controversia planteada, lo que amerita su examen a través de la acción de tutela, como medio principal de protección de los derechos invocados. Por esta razón, se procederá a plantear el problema jurídico bajo examen y a determinar los aspectos que serán objeto de evaluación por parte de este Tribunal, con base en los cuales se adelantará el examen del caso concreto.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, 16 de mayo de 2018, radicación 11001-03-25-000-2016-00178-00 (0882-16). Textualmente, en este fallo se dice que: “(...) *determinar si los apartes acusados del art. 3º del Decreto 1507 de 2014, vulneran efectivamente los derechos contemplados en las normas constitucionales y pactos internacionales, invocados por el demandante, **es un asunto que no se evidencia con la simple confrontación como lo dispone el art. 231 del CPACA, sino, que requiere el ejercicio de análisis ponderado en la sentencia.***” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>31</sup> El artículo 230 del CPACA establece que: “**Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** (...) *Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerable o amenazante, cuando fuere posible. (...)*”

<sup>32</sup> El mismo artículo citado en la nota a pie anterior señala que: “**Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** (...) *Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)* 4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. // 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquier de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. (...)*”

<sup>33</sup> ARIAS GARCÍA, Fernando, *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*, Ibáñez, Bogotá, 2013, p. 381.

### **3.4. Problema jurídico y temas a desarrollar**

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas por los respectivos jueces de instancia, la Corte debe determinar si se configura una vulneración de los derechos del accionante al trabajo y al acceso y ejercicio de cargos públicos, como consecuencia de la decisión del ICBF de no acudir a la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018 para ocupar la vacante de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, que se generó con posterioridad a la Convocatoria 433 de 2016.

Para dar respuesta a este interrogante, se realizará una exposición de las normas y de la jurisprudencia sobre el derecho de quienes conforman una lista de elegibles a ser nombrados y posesionados en los cargos convocados, así como también se analizará la Ley 1960 de 2019 y su aplicación en el tiempo.

### **3.5. El principio constitucional del mérito como principio rector del acceso al empleo público**

3.5.1. El artículo 125 de la Constitución Política elevó a un rango superior el principio de mérito como criterio predominante para la designación y promoción de servidores públicos. Así, consagró como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que el ingreso a ella se hará mediante concurso público. Con esta norma el constituyente hizo explícita la prohibición de que factores distintos al mérito pudiesen determinar el ingreso y la permanencia en la carrera administrativa.

Según lo ha explicado esta Corporación<sup>34</sup>, la constitucionalización de este principio busca tres propósitos fundamentales. El primero de ellos es asegurar el cumplimiento de los fines estatales y de la función administrativa previstos en los artículos 2 y 209 Superiores. En este sentido, se ha dicho que la prestación del servicio público por personas calificadas se traduce en eficacia y eficiencia de dicha actividad. Además, el mérito como criterio de selección provee de imparcialidad a la función pública.

El segundo es materializar distintos derechos de la ciudadanía. Por ejemplo, el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; el debido proceso, visto desde la fijación de reglas y criterios de selección objetivos y transparentes previamente conocidos por los aspirantes; y el derecho al trabajo, ya que una vez un servidor público adquiere derechos de carrera, solo la falta de mérito puede ser causal para su remoción.

El tercer y último propósito perseguido por el artículo 125 Superior, es la igualdad de trato y oportunidades, ya que con el establecimiento de concursos públicos, en los que el mérito es el criterio determinante para acceder a un cargo, cualquier persona puede participar, sin que dentro de este esquema se toleren tratos diferenciados injustificados, así como la arbitrariedad del nominador.

<sup>34</sup> Ver Sentencias C-901 de 2008 y C-588 de 2009.

Concretamente, la Corte ha sostenido que el principio de mérito *“constituye plena garantía que desarrolla el principio a la igualdad, en la medida en que contribuye a depurar las prácticas clientelistas o políticas en cuanto hace al nombramiento de los servidores públicos o cuando fuese necesario el ascenso o remoción de los mismos, lo que les permite brindarles protección y trato sin discriminación de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”*<sup>35</sup>.

3.5.2. El principio del mérito se concreta principalmente en la creación de sistemas de carrera y en el acceso a cargos públicos mediante la realización de concursos. Este último corresponde a los procesos en los que a través de criterios objetivos se busca determinar la idoneidad, capacidad y aptitud de los aspirantes para ocupar un cargo, teniendo en cuenta la categoría del empleo y las necesidades de la entidad. De suerte que, las etapas y pruebas en cada convocatoria deben estar dirigidas a identificar las cualidades, calidades y competencias de los candidatos, para, con dichos resultados, designar a quien mayor mérito tiene para ocupar el cargo.

Respecto de la función del concurso público como garantía de cumplimiento del mérito, en la Sentencia C-588 de 2009<sup>36</sup>, en la cual se declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2008, *“por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”*, esta Corporación afirmó que:

"Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, pues el Constituyente lo previó como un mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa<sup>37</sup>. Así pues, el sistema de concurso ‘como regla general regula el ingreso y el ascenso’ dentro de la carrera<sup>38</sup> y, por ello, ‘el proceso de selección entero se dirige a comprobar las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos’, pues sólo de esta manera se da cumplimiento al precepto superior conforme al 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’<sup>39</sup>.

El concurso es así un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios ‘subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante’<sup>40</sup>."

3.5.3. En desarrollo del mandato constitucional expuesto, el legislador expidió la Ley 909 de 2004<sup>41</sup>, entre otras, para regular el ingreso y ascenso a los empleos de carrera. El artículo 27 de esta ley definió la carrera administrativa como *“un*

<sup>35</sup> Sentencia SU-086 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>36</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>37</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2008. M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>38</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>39</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C.1122 de 2005. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>40</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2007. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>41</sup> "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"

*sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público”*. Asimismo, estableció que, para lograr ese objetivo, el ingreso, permanencia y ascenso en estos empleos se hará exclusivamente por mérito, a través de procesos de selección en los que se garantice la transparencia y objetividad. Dentro de este contexto, el artículo 28 enlistó y definió los principios que deberán orientar la ejecución de dichos procesos, entre los que se encuentran: el mérito, la libre concurrencia e igualdad en el ingreso, la publicidad, la transparencia, la eficacia y la eficiencia.

En la mencionada ley se dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil es el ente encargado de la administración y vigilancia de las carreras, excepto aquellas que tengan carácter constitucional especial y que esta entidad también es la encargada de realizar los procesos de selección para la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa.

Así pues, en la Ley 909 de 2004 se establecieron las etapas del proceso de selección o concurso<sup>42</sup>, en los siguientes términos: La primera de ellas es la convocatoria, que debe ser suscrita por la CNSC y por el jefe de la entidad u organismo cuyas necesidades de personal se pretenden satisfacer, y que se convierte en el acto administrativo que regula todo el concurso. La segunda, es el reclutamiento, que tiene como objetivo atraer e inscribir a los aspirantes que cumplan con los requisitos para el desempeño del empleo convocado. La tercera, la constituyen las pruebas, cuyo fin es identificar la capacidad, aptitud, idoneidad y adecuación de los participantes y establecer una clasificación de candidatos. La cuarta, es la elaboración de la lista de elegibles, por estricto orden de mérito, la cual tendrá una vigencia de dos años y con la cual se cubrirán las vacantes. La quinta y última etapa, es el nombramiento en período de prueba de la persona que haya sido seleccionada por el concurso.

Con posterioridad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1227 de 2005, que reguló parcialmente la Ley 909 de 2004. El artículo 7, modificado por el Decreto 1894 de 2012<sup>43</sup>, estableció el orden para la provisión definitiva de los empleos de carrera. En el párrafo 1 de este artículo se dispuso que: *“Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004”*.

3.5.4. En vigencia de estas normas, la Corte se pronunció varias veces sobre el problema jurídico sometido en esta ocasión a consideración de la Sala, esto es,

<sup>42</sup> Artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

<sup>43</sup> Este artículo fue derogado y compilado en el artículo 2.2.5.3.2. Decreto 1083 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, el cual a su vez fue modificado por el Decreto 498 de 2020.

la posibilidad de que una lista de elegibles fuera usada para proveer cargos de vacantes definitivas que no fueron convocadas inicialmente a concurso.

Sobre el particular, en la Sentencia SU-913 de 2009<sup>44</sup> estableció que una lista de elegibles genera en las personas un derecho de carácter subjetivo a ser nombradas en el cargo para el cual concursaron, cuando este quede vacante o esté siendo desempeñado por un funcionario en encargo o provisionalidad, de manera que la consolidación del derecho *“se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer”*, razón por la cual, las listas de elegibles, una vez publicadas y en firme, son inmodificables.

Posteriormente, en la Sentencia SU-446 de 2011<sup>45</sup> estudió el caso de algunos integrantes de listas de elegibles para ocupar cargos en la Fiscalía General de la Nación, que reclamaban ser nombrados en cargos no convocados inicialmente. En esta decisión se negaron las pretensiones de los accionantes, con fundamento en que el propósito de la lista de elegibles es que se provean las vacantes para los cuales se realizó el concurso, por lo que durante su vigencia solo puede ser usada para ocupar los empleos que queden vacantes en los cargos convocados y no en otros. Al respecto, en la referida sentencia se señaló que:

"Cuando esta Corporación afirma que la lista o registro de elegibles tiene por vocación servir para que se provean las vacantes que se presenten durante su vigencia, se está refiriendo a los cargos objeto de la convocatoria y no a otros, pese a que estos últimos puedan tener la misma naturaleza e identidad de los ofrecidos. En otros términos, el acto administrativo en análisis tiene la finalidad de servir de soporte para la provisión de los empleos que fueron objeto de concurso y no de otros. En consecuencia, si en vigencia de la lista se presenta una vacante, ésta se podrá proveer con ella si la plaza vacante fue expresamente objeto de la convocatoria que le dio origen. Los cargos que se encuentren por fuera de ésta, requerirán de un concurso nuevo para su provisión.

Fuerza concluir, entonces, que el uso del registro o lista de elegibles se impone sólo para proveer las vacantes y los cargos en provisionalidad que registre la entidad durante su vigencia, siempre y cuando se trate de las plazas ofertadas en el respectivo concurso."

Esta postura fue reiterada en la Sentencia T-654 de 2011<sup>46</sup>, al decidir sobre las pretensiones de una concursante que ocupó un lugar en la lista de elegibles que superaba el número de vacantes convocadas, pero que solicitó su nombramiento en un cargo equivalente que fue creado con posterioridad a la convocatoria.

### **3.6. Ley 1960 de 2019 y su aplicación en el tiempo**

3.6.1. El 27 de junio de 2019, el Congreso de la República expidió la Ley 1960 de 2019, *"Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones"*. En ella se alteraron figuras como el encargo, se dispuso la profesionalización del servicio público, se reguló la movilidad horizontal en el servicio público y, en particular, respecto de los concursos de méritos, se hicieron dos cambios a la Ley 909 de 2004. El primero de ellos consistió en la creación de los concursos de ascenso, para permitir la

<sup>44</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>45</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>46</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

movilidad a cargos superiores de funcionarios de carrera dentro de la entidad, así, en la referida ley, se establecieron unas reglas puntuales para la procedencia de estos concursos y se dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los seis meses siguientes contados a partir de su expedición, debía determinar el procedimiento para que las entidades y organismos reportaran la OPEC, para viabilizar el referido concurso.

El segundo cambio consistió en la modificación del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de establecer que, como se mencionó con anterioridad, con las listas de elegibles vigentes se cubrirían no solo las vacantes para las cuales se realizó el concurso, sino también aquellas “*vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad*”. Por último, la normativa en comento dispuso que su vigencia se daría a partir de la fecha de publicación.

Como se aprecia, el cambio incluido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, comporta una variación en las reglas de los concursos de méritos, particularmente en relación con la utilización de las listas de elegibles. Así, la normativa anterior y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el tema, partían de la premisa de que la norma establecía que las listas de elegibles únicamente podrían usarse para los cargos convocados y no otros, a pesar de que con posterioridad a la convocatoria se generaran nuevas vacantes definitivas. Con ocasión de la referida modificación, esta Sala deberá definir la aplicación en el tiempo de dicha norma, comoquiera que, su uso, en el caso concreto, *prima facie*, proveería un resultado distinto de aquel que podía darse antes de su expedición, no solo debido al cambio normativo, sino también a la consecuente inaplicabilidad del precedente señalado de la Corte respecto del uso de la lista de elegibles, ya que la normativa en la cual se insertaron esos pronunciamientos varió sustancialmente.

3.6.2. Previo a realizar este análisis, es preciso recordar que en otras ocasiones el legislador ha establecido, para casos concretos, que las listas de elegibles deben ser usadas para proveer los cargos convocados, así como aquellas vacantes de grado igual, correspondientes a la misma denominación. Este es el caso de la Ley 201 de 1995<sup>47</sup>, que, para el caso de la Defensoría del Pueblo, estableció la aplicabilidad de dicha regla. Esta ley fue demandada en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad y en la Sentencia C-319 de 2010<sup>48</sup> se decidió su exequibilidad<sup>49</sup>. Uno de los argumentos que explican la validez de la referida norma es que con ella se logran los principios de la función pública, particularmente los de economía, eficiencia y eficacia, en tanto permite hacer más eficiente el uso del talento humano y de los recursos públicos, ambos escasos para el caso de la Defensoría del Pueblo. Es innegable que la obligación de uso de listas de elegibles vigentes para proveer cargos de igual denominación pero no convocados, en el contexto expuesto, busca garantizar el mérito como

<sup>47</sup> “*Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones*”

<sup>48</sup> M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>49</sup> En esta providencia se decidió declarar inexecutable únicamente la expresión "inferior", que permitía que las listas de elegibles también fueran usadas para proveer cargos de este tipo.

criterio exclusivo de acceso a cargos públicos, ya que únicamente se podrá nombrar en las vacantes a las personas que hayan superado todas las etapas de la convocatoria y, además, sean los siguientes en orden de la lista, después de haberse nombrado a las personas que ocuparon los primeros lugares para proveer los cargos ofertados. Adicionalmente, ello permite un uso eficiente de los recursos públicos y del recurso humano, con lo cual se garantiza la plena vigencia los principios que rigen la función administrativa.

3.6.3. Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación del artículo 6 la Ley 1960 de 2019 a las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y a aquellas que se expidan dentro de los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019, sea lo primero advertir que, por regla general, esta disposición surte efectos sobre situaciones que acontecen con posterioridad a su vigencia. Sin embargo, el ordenamiento jurídico reconoce circunstancias que, por vía de excepción, pueden variar esta regla general dando lugar a una aplicación retroactiva, ultractiva o retrospectiva de la norma, por lo que se deberá definir si hay lugar a la aplicación de alguno de dichos fenómenos, respecto de la mencionada ley.

El primero de estos fenómenos, esto es, la retroactividad, se configura cuando la norma expresamente permite su aplicación a situaciones de hecho ya consolidadas. Por regla general está prohibido que una ley regule situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, en respeto de los principios de seguridad jurídica y buena fe<sup>50</sup>, así como del derecho de propiedad.

Por otro lado, el fenómeno de la ultractividad consiste en que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de su derogatoria, es decir *“se emplea la regla anterior para la protección de derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes desempeñaron ciertas conductas durante la vigencia de la norma derogada, no obstante existir una nueva que debería regir las situaciones que se configuren durante su período de eficacia por el principio de aplicación inmediata anteriormente expuesto”*<sup>51</sup>.

Ninguno de los anteriores efectos de la ley en el tiempo se aplica en el caso *sub-judice*. El último fenómeno, que por sus características es el que podría ser utilizado en el caso concreto, es el de la **retrospectividad**, que ocurre cuando se aplica una norma a una situación de hecho que ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia, pero que nunca consolidó la situación jurídica que de ella se deriva, *“pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”*<sup>52</sup>. Este fenómeno se presenta cuando la norma regula situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia.

Para el caso de la modificación introducida al artículo 31 de la Ley 909 de 2004 por la Ley 1960 de 2019, se tiene que la situación de hecho respecto de la cual

<sup>50</sup> Ver, Sentencia 402 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz y Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>51</sup> Sentencia T- 525 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>52</sup> Sentencia T-564 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

cabe hacer el análisis para determinar si hay o no una situación jurídica consolidada es la inclusión en la lista de elegibles. De esta forma, deberá diferenciarse, por un lado, la situación de quienes ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas y que, en virtud de ello tienen derecho a ser nombrados en los cargos convocados y, por el otro, la situación de aquellas personas que, estando en la lista de elegibles, su lugar en ellas excedía el número de plazas convocadas.

Como fue planteado en el capítulo anterior, la consolidación del derecho de quienes conforman una lista de elegibles “*se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer*”<sup>53</sup>. Así las cosas, las personas que ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas tienen **un derecho subjetivo** y adquirido a ser nombrados en período de prueba en el cargo para el cual concursaron, de suerte que respecto de ellos existe una situación jurídica consolidada que impide la aplicación de una nueva ley que afecte o altere dicha condición. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de quienes ocuparon un lugar en la lista que excedía el número de vacantes a proveer, por cuanto estos aspirantes únicamente tienen una expectativa de ser nombrados, cuando quiera que, quienes los antecedan en la lista, se encuentren en alguna de las causales de retiro contenidas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004<sup>54</sup>.

Para la Sala, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019, regula la situación jurídica no consolidada de las personas que ocupaban un lugar en una lista de elegibles vigente que excedía el número de vacantes ofertadas, por lo que las entidades u organismos que llevaron a cabo los concursos deberán hacer uso de estas, en estricto orden de méritos, para cubrir las vacantes definitivas en los términos expuestos en la referida ley. Lo anterior no implica que automáticamente se cree el derecho de quienes hacen parte de una lista de elegibles a ser nombrados, pues el ICBF y la CNSC deberán verificar, entre otras, que se den los supuestos que permiten el uso de una determinada lista de elegibles, esto es, el número de vacantes a proveer y el lugar ocupado en ella, además de que la entidad nominadora deberá adelantar

<sup>53</sup> Sentencia SU-913 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>54</sup> La norma en cita dispone que: “**ARTÍCULO 41. Causales de retiro del servicio.** El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos: a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; // b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; (...) d) Por renuncia regularmente aceptada; // e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez [Declarado EXEQUIBLE por la Corte en Sentencia C-501 de 2005, en el entendido de que no se pueda dar por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.] // f) Por invalidez absoluta; // g) Por edad de retiro forzoso; // h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; // i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo [Declarado EXEQUIBLE por la Corte en Sentencia C-1189 de 2005, en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio.] // j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen; // k) Por orden o decisión judicial; // l) Por supresión del empleo; // m) Por muerte; // n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.”

los trámites administrativos, presupuestales y financieros a que haya lugar para su uso.

Por último, se aclara que en este caso no se está haciendo una aplicación retroactiva de la norma respecto de los potenciales aspirantes que podrían presentarse a los concursos públicos de méritos para acceder a los cargos que ahora serán provistos con las listas de elegibles vigentes en aplicación de la nueva ley. En efecto, tanto la situación de quienes tienen derechos adquiridos como de quienes aún no han consolidado derecho alguno, están reservadas para las personas que conformaron las listas de elegibles vigentes al momento de expedición de la ley, de manera que el resto de la sociedad está sujeta a los cambios que pueda introducir la ley en cualquier tiempo, por cuanto, en esas personas indeterminadas no existe una situación jurídica consolidada ni en curso.

3.6.4. Respecto de la aplicación de la Ley 1960 de 2019 para del uso de las listas de elegibles expedidas con anterioridad al 27 de junio del año en cita, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió un criterio unificado el 1° de agosto de 2019, en el que, de manera enfática, estableció que la modificación establecida en dicha ley únicamente sería aplicable a los acuerdos de convocatoria aprobados después de su entrada en vigencia. No obstante, posteriormente, el pasado 20 de enero, la misma Comisión dejó sin efectos el primer criterio y estableció que *“las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera –OPEC– de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos", entiéndase con igual denominación código, grado, asignación básica mensual, propósitos, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”*<sup>55</sup>.

3.6.5. En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente.

---

<sup>55</sup> Énfasis por fuera del texto original, Consultado en: <https://www.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos>.

### 3.7. Caso concreto

3.7.1. El señor José Fernando Ángel Porras solicita la protección de sus derechos al trabajo y al acceso y ejercicio de cargos públicos, los cuales estima vulnerados como consecuencia de la decisión del ICBF de no agotar la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, para ocupar la vacante de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, regional Santander, que se generó luego de la Convocatoria 433 de 2016.

Tanto el ICBF como la Comisión Nacional del Servicio Civil alegaron durante el trámite de tutela que no había lugar al pretendido nombramiento, por cuanto el cargo al que hace referencia el accionante no fue convocado inicialmente. En efecto, para la OPEC 34782, en la que el accionante participó y quedó en tercer lugar, únicamente se estaban ofertando dos cargos de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, por lo que la vacante que se generó con posterioridad, fue ocupada mediante el encargo de la señora Yaneth Benítez Vásquez.

El juez de primera instancia declaró la improcedencia de la acción. Sin embargo, el *ad-quem* amparó los derechos invocados y ordenó el nombramiento en período de prueba del señor Ángel Porras en el cargo de Defensor de Familia solicitado, de conformidad con la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018 de la CNSC. Para este último juez, el parágrafo 1 del artículo 7 del Decreto 1227 de 2005, modificado por el Decreto 1894 de 2012<sup>56</sup>, al establecer que las listas pueden ser usadas para proveer las vacantes que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, le da el derecho a ser nombrado en la “*vacante adicional que se generó para el empleo identificado con el Código OPEC No. 34782 denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17*”<sup>57</sup>.

3.7.2. Visto lo anterior, de conformidad con la Ley 909 de 2004 y la jurisprudencia unificada de esta Corporación antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, habría que revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Santander, comoquiera que la regla aplicable al caso permitía concluir que el ICBF solo podía hacer uso de la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, para proveer los dos cargos inicialmente ofertados en la OPEC No. 34782, como en efecto lo hizo. De forma que, una nueva vacante no convocada debería ser ocupada mediante la figura de encargo o de provisionalidad, mientras se adelantaba un nuevo concurso de méritos. Tal como en efecto ocurrió.

<sup>56</sup> Decreto 1227 de 2005. “**Artículo 7.** La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden: (...) **Parágrafo 1º.** Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.”

<sup>57</sup> Folio 130 del cuaderno principal.

Dicho esto, la Sala encuentra que en esa decisión el Tribunal no tuvo en cuenta, primero, la jurisprudencia reiterada de la Corte respecto de la utilización de las listas de elegibles únicamente para proveer los cargos inicialmente convocados. Segundo, que el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, antes de su modificación, establecía que las listas de elegibles vigentes solo serían usadas para cubrir las vacantes inicialmente ofertadas<sup>58</sup>. Tercero, que el parágrafo 1 del artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015, que compiló el Decreto 1227 de 2005, antes de ser modificado por el Decreto 498 de 2020<sup>59</sup>, reafirmaba la prohibición de proveer vacancias definitivas de cargos no convocados. Y, cuarto, que se equiparó el término oferta pública de empleos de carrera (OPEC) al de empleo y, por tal razón, se ordenó el nombramiento del accionante *"en el empleo identificado con el OPEC No. 34782"*, cuando lo cierto es que en la referida oferta pública únicamente se ofertaron dos cargos.

Sin embargo, por el cambio normativo y la consecuente variación de los supuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a la acción de tutela y que hacen inaplicable el precedente de esta Corte al *sub-examine*, se confirmará la orden de protección dictada por el Tribunal Administrativo de Santander el 3 de julio de 2019, bajo el entendido que, en aplicación de la Ley 1960 del año en cita, resultaba obligatorio utilizar la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, para proveer la vacante del cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal de San Gil, regional Santander, pues la misma tiene una aplicación retrospectiva e incluye la hipótesis que se alega por el actor, más allá de que ella no haya sido invocada en la demanda de tutela, al haberse presentado el cambio normativo durante el desarrollo del proceso, circunstancia que no afecta su pretensión, ya que, como se dijo, la Corte ha admitido que esa solución legal garantiza el principio del mérito y asegura la realización de los principios economía, eficiencia y eficacia de la función pública, lo cual resulta claramente concordante con la reclamación realizada por el accionante.

Así las cosas, no cabe duda que de conformidad con el orden establecido en la lista de elegibles, el señor Ángel Porras tenía derecho a ser nombrado en período de prueba en el mencionado cargo y, por ende, procedía terminar el encargo de la señora Yaneth Benítez Vásquez, como a continuación se pasará a explicar.

3.7.3. De acuerdo con lo expuesto el acápite 3.6 de esta providencia, la Ley 1960 de 2019 modificó la Ley 909 de 2004, concretamente la regla referida al uso de las listas de elegibles vigentes, para permitir que con ellas también se provean las *"vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad"*.

<sup>58</sup> Ley 909 de 2004. **"Artículo 31. Etapas del proceso de selección o concurso.** El proceso de selección comprende: (...) 4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso."

<sup>59</sup> La modificación contenida en ese decreto, artículo 1, establece el uso de las listas de elegibles *"para proveer las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad."*

Así las cosas, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley aplica a la situación de las personas que ocupan un lugar en la lista de elegibles que excedía el número de vacantes ofertadas y por proveer. Es decir que, si son las siguientes en orden y existe una lista vigente, en caso de producirse una vacante para ese empleo, aun cuando no haya sido ofertado, tendrán derecho a ser nombradas en las vacantes definitivas que se vayan generando, de conformidad con lo dispuesto en la referida ley. Sin embargo, en cada caso concreto, la entidad cuyas necesidades de personal se pretenden satisfacer mediante el concurso deberá realizar los trámites administrativos para reportar las vacantes definitivas de los cargos a la CNSC, así como los trámites financieros y presupuestales para poder hacer uso de las referidas listas.

De hecho, en este punto debe recordarse que la misma Comisión Nacional del Servicio Civil modificó su postura en torno a la aplicación de la referida ley y dispuso que las listas de elegibles y aquellas que sean expedidas en procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán ser usadas durante su vigencia para cubrir las nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”. En este punto no sobra recordar que el pronunciamiento de dicha autoridad goza de un valor especial, por ser el organismo que, por mandato constitucional, tiene la función de administrar las carreras de los servidores públicos (CP. art. 130).

3.7.4. En el caso concreto del accionante, la Corte considera que hay lugar a aplicar retrospectivamente el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificado por la Ley 1960 de 2019 y, en consecuencia, a aplicar directamente la lista de elegibles, por las siguientes razones:

- i. El 3 de julio de 2019, fecha en la cual el Tribunal Administrativo de Santander profirió la sentencia de segunda instancia, ya se había expedido la Ley 1960 del año en cita.
- ii. En esa misma fecha la lista de elegibles continuaba vigente, comoquiera que adquirió firmeza el 31 de julio de 2018, es decir, venció el 30 de julio de 2020.
- iii. De conformidad con la Resolución No. 20182230073845 del 18 de julio de 2018, en la cual la CNSC adoptó la lista de elegibles para el cargo de Defensor de Familia, código 2125, grado 17, en el centro zonal San Gil, regional Santander, el accionante era el siguiente en el orden, luego de haberse producido el nombramiento de las dos vacantes convocadas inicialmente.
- iv. El cargo en el que solicita ser nombrado el señor Ángel Porras se encontraba en vacancia definitiva y estaba provisto en encargo, tal como lo reconoce el ICBF en la contestación de la acción de tutela.
- v. El referido cargo tiene la misma denominación, grado, código y asignación básica, además de presentarse en el centro zonal de San Gil, regional Santander, hecho que no fue controvertido por las partes durante el trámite de la acción de tutela.

Ante este panorama, cabe aclarar que el uso de la lista de elegibles por parte del juez de tutela, con fundamento en estas excepcionales razones, no obsta para que el ICBF adelante los trámites administrativos, financieros y presupuestales para legalizar su uso. Por otro lado, también advierte la Sala que, para el momento en que se cumplió con la orden de nombramiento en período de prueba del accionante (2 de septiembre de 2019<sup>60</sup>), la Comisión Nacional del Servicio Civil no había dictado los lineamientos para la provisión de forma definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa mediante concursos de ascenso, como lo ordena la Ley 1960 de 2019, por lo que se entiende que la vacante en la que fue nombrado el accionante estaba disponible para proveer.

3.7.5. Por último, respecto del encargo hecho a la señora Benítez Vásquez, esta Corporación considera que se verificó uno de los supuestos de hecho que da lugar a su finalización, esto es, que el cargo sea provisto de forma definitiva por un funcionario de carrera<sup>61</sup>, supuesto que se configuró con la autorización que en este caso se dio por el juez de tutela para el uso de la lista de elegibles para cubrir una vacante definitiva generada con posterioridad a la Convocatoria 433 de 2016, tal como lo permite la Ley 1960 de 2019.

3.7.6. Siguiendo lo expuesto, se procederá a confirmar la decisión dictada por el Tribunal Administrativo de Santander el 3 de julio de 2019, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

**Primero.-** Por las razones expuestas en esta providencia, **CONFIRMAR** la sentencia proferida 3 de julio de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander, en la acción de amparo promovida por el señor José Fernando Ángel Porras en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

<sup>60</sup> Según lo informó el ICBF en el escrito mediante el cual solicitó la revisión del expediente, el nombramiento y posesión del accionante se hizo efectivo en Resolución 7554 del 2 de septiembre de 2019.

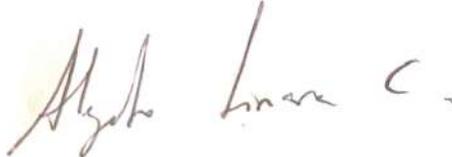
<sup>61</sup> Decreto 1083 de 2015. “**Artículo 2.2.5.3.1. Provisión de las vacancias definitivas.** Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo. // Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda. // Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera. // Las vacantes definitivas en empleo de periodo o de elección se proveerán siguiendo los procedimientos señalados en las leyes o decretos que los regulan.”

**Segundo.-** Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.



**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Magistrado Sustanciador



**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*



**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
Magistrado



**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-01727-00  
**Demandante:** ROBERTO SALAZAR FERNÁNDEZ  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
**Referencia:** SENTENCIA DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por el señor Roberto Salazar Fernández contra el Tribunal Administrativo del Tolima.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

El 5 de mayo de 2019 (fls. 1 a 23, expediente digital -2.), el señor Roberto Salazar Fernández, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Tolima, porque consideró vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Formuló las siguientes pretensiones (fl. 22, expediente digital -2.):

*Primera: Se ampare mi derecho fundamental al debido proceso (art. 29 constitucional), al acceso a la administración de justicia (art. 229 constitucional) y el principio de confianza legítima ligado al a buena fe del operador judicial.*

*Segundo: Que, en concordancia con lo anterior se deje sin efectos el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima, de fecha 14 de abril de 2020 y su aclaración de fecha 21 de abril de 2020, dentro de la acción de tutela No 73001-33-33-005-2020-00058-01.*

#### 1.2. Hechos

Los supuestos fácticos de la solicitud de amparo se resumen así:

El 14 de febrero de 2020, en ejercicio de la acción de tutela, las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán demandaron al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin de que se ampararan los derechos fundamentales de acceso a la carrera administrativa por meritocracia, a la igualdad, al trabajo y al debido proceso y, en consecuencia, se resolviera lo siguiente:

*Segundo: Se ordenen a la CNSC y al ICBF que, en el término de 48 horas siguientes al fallo de tutela, realicen los trámites administrativos pertinentes para que se dé cumplimiento a lo ordenado en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 y en consecuencia se autorice y use en estricto orden de mérito, la lista de elegibles que se conformó a través de la Resolución CNSC – 20182230073855 del 18-07-2018, Código OPEC No. 34795, en el cargo de carrera denominado DEFENSOR DE FAMILIA, código 2125, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016, para que nombren en periodo de prueba a los actores, en 3 de las 4 vacantes definitivas que se encuentran provistas en provisionalidad en la ciudad de Ibagué, mediante las resoluciones No. 0773 del 2018 y No. 0907 de 2017.*

En el auto admisorio de la tutela, se vinculó como tercero con interés, entre otros, al señor Roberto Salazar Fernández, quien ejerce en provisionalidad uno de los cargos respecto de los cuales se solicitó el nombramiento en propiedad de las entonces accionantes.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Ibagué, en providencia del 26 de febrero de 2020, negó las pretensiones de la tutela.

La anterior decisión fue objeto de impugnación ante el Tribunal Administrativo del Tolima, el que, en fallo del 14 de abril del año en curso, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, le concedió la tutela a las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, por lo que le ordenó al ICBF que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación, le solicitara “a la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC la autorización del uso de la lista de elegibles y efectúe los trámites administrativos necesarios para nombrar y posesionar en periodo de prueba” a las accionantes, en los cargos vacantes de defensor de Familia, código 2125, grado 17, del Centro Zonal Jordán, Regional Tolima, “conforme a la resolución CNSC – 20182230073855 del 18 de julio de 2018”.

### **1.3. Argumentos de la tutela**

El señor Roberto Salazar Fernández considera que, en la providencia del 14 de abril de 2020, el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en defecto fáctico al interpretar erróneamente el artículo 4° de los actos administrativos emitidos por la CNSC en la convocatoria 433 de 2016. A su juicio, si con posterioridad a dicha convocatoria la entidad disponía de otros cargos vacantes, lo que se debía hacer era adelantar un nuevo concurso.

De otra parte, considera el hoy demandante que el despacho accionado incurrió en defecto sustantivo por la “*aplicación inaceptable de la ley 1960 de 2019*”, para lo cual simplemente hizo varias transcripciones, sin hacer referencia al origen de los mismos, ni a su relación con el caso concreto.

En síntesis, del confuso escrito de tutela, infiere la Sala que el señor Salazar Fernández se encuentra inconforme con la providencia del 14 de abril de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima, pues el cargo que él actualmente ocupa en provisionalidad, no fue ofertado en la Convocatoria 433 de 2016, toda vez que hace parte de 4 vacantes que surgieron con posterioridad a la misma, razón por la cual considera que no se puede hacer uso de la lista de elegibles de la convocatoria en mención para proveer su cargo.

## **2. Trámite impartido e intervenciones**

Mediante auto del 12 de mayo de 2020 (fl. 1 a 3, expediente digital -17.), se admitió la presente acción de tutela y se ordenó que aquel se notificara a las partes y, como terceros con interés, al presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a los señores Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo, Yennifer Gaitán, Andrea del Rocío Arciniegas, Horacio Trillos Pérez, así como a las demás personas que conforman el registro de elegibles para proveer vacantes del empleo de carrera denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, ofertado mediante la convocatoria No. 433 de 2016 del ICBF, código OPEC No. 34795. Asimismo, se ordenó notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En escrito del 18 de mayo del año en curso, el señor Roberto Salazar Fernández pidió como medida cautelar lo siguiente:

*PRIMERA: Se ordene al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cancelar el reporte de la OPEC 34795, en el aplicativo Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO).*

*SEGUNDA: Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la suspensión del uso de la lista de elegibles conformada mediante resolución 20182230073855 del 18 de julio de 2018 de la CNSC con número OPEC 34795, hasta tanto el juez de tutela se pronuncie y se agote todo el procedimiento estatuido en el Decreto 2591 de 1991 en materia de Acción Constitucional, es decir, hasta que se surta la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, y a fin de evitar un perjuicio irremediable del accionante y a su núcleo familiar, solicitamos la suspensión antes referida (...). Lo anterior conforme lo estipula el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.*

(...)

*TERCERA: Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la suspensión del uso de las listas de elegibles conformadas a nivel nacional en virtud de la convocatoria 433, realizando movimientos de personal con incidencia en el asunto que se debate, hasta tanto el juez de tutela se pronuncie y se agote todo el procedimiento estatuido en el Decreto 2591 de 1991 en materia de Acción Constitucional, es decir, hasta que se surta la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, y a fin de evitar un perjuicio irremediable del accionante y a su núcleo familiar, solicitamos la suspensión antes referida.*

Mediante auto del 2 de junio de 2020 (fls. 1 a 4, expediente digital 58.), el despacho sustanciador del proceso negó la solicitud de medida provisional.

**2.1.** La señora Alexis Díaz González (fls. 1 a 53, expediente digital -25.) rindió el informe respectivo y solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, porque no se demostró la vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

En relación con el asunto bajo estudio, señaló que en la actualidad existe un acto administrativo cobijado bajo la presunción de legalidad, por lo que es susceptible de control judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que hace que la tutela interpuesta por el señor Salazar Fernández sea improcedente al no cumplir con el requisito de la subsidiariedad.

**2.2.** Al igual que el accionante, la señora Andrea del Rocío Arciniegas Forero (fls. 1 a 10, expediente digital -26.) solicitó que se dejara sin efectos jurídicos el fallo del 14 de abril de 2020, al considerar que fue producto de fraude procesal y que no existe otro mecanismo de defensa judicial para amparar sus derechos fundamentales.

Lo anterior, toda vez que la señora Arciniegas Forero también ocupaba el mismo cargo en provisionalidad y el ICBF terminó su nombramiento para posesionar a la señora Martha Cecilia Arroyo, con ocasión del fallo de tutela que hoy se ataca.

**2.3.** El señor Andrés Felipe Pérez Granobles (fls. 1 y 2, expediente digital -27.) se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas en la acción de la referencia, pues, en su criterio, carece de fundamento legal. Agregó que el fallo de tutela atacado dio aplicación y cumplimiento a las normas que rigen la carrera administrativa en el país, sin que se evidencie la configuración de los defectos alegados por el señor Salazar Fernández.

**2.4.** La Comisión Nacional del Servicio Civil (fls. 1 a 4, expediente digital -28.) solicitó que se negaran las pretensiones de la tutela, por no haberse acreditado el desconocimiento ni la violación de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Señaló que el señor Roberto Salazar Fernández también concursó en la convocatoria 433 de 2016, para el empleo con código OPEC No. 34795, denominado Profesional Universitario, código 2125, grado 17, y que ocupó la posición n° 39 en la lista de elegibles, por lo que se evidencia que, ante la falta de mérito, pretende, por vía de tutela, conservar un cargo que había ejercido en provisionalidad, sin tener en cuenta que el mismo se debe proveer en carrera administrativa.

Expuso que la CNSC, consecuente con la Ley 1960 de 2019, expidió el Criterio Unificado para establecer el lineamiento mediante el cual aplica el uso de listas de elegibles para proveer cargos vacantes, creados después de convocar al concurso de méritos y que correspondan a mismos empleos a los convocados, en denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, razón por la cual la petición del señor Salazar Fernández carece de fundamento.

**2.5.** El ICBF (fls. 1 a 9, expediente digital -29.) rindió el informe respectivo y manifestó que la tutela interpuesta por el señor Salazar Fernández es improcedente, porque busca dejar sin efectos una orden judicial impartida en otro fallo de tutela, sin que se configure ninguna de las excepciones expuestas por la Corte

Constitucional para su procedencia.

Adujo que la terminación del nombramiento provisional del accionante obedeció a la concurrencia de una causal objetiva, como lo es el nombramiento en período de prueba de la persona que, a partir del mérito, superó todas las etapas del Concurso de Méritos de la Convocatoria 433 de 2016, y también, de manera indirecta, coincidió con el cumplimiento de una sentencia judicial, por medio de la cual se ordenó el nombramiento de otras personas que se encontraban en la lista de elegibles que fue utilizada para proveer los empleos equivalentes, dentro de los cuales se encontraba el desempeñado por el señor Salazar Fernández, sin que se evidencie la vulneración de sus derechos fundamentales.

**2.6.** El señor Manuel Orlando Mena Zapata (fls. 1 a 27, expediente digital -31.), como tercero con interés al haber participado en la Convocatoria ICBF 433 de 2016, realizó un resumen normativo del caso y solicitó que se negaran las pretensiones de la tutela y que esta Corporación se pronunciara de fondo sobre la relación de la Ley 1960 de 2019 y los criterios unificados expedidos por la CNSC el 1° de agosto de 2019 y 16 de enero de 2020, para así establecer el uso de las listas de elegibles vigentes en vacantes creadas con posterioridad.

**2.7.** La señora María Camila Arroyave Arias (fls. 1 a 8, expediente digital -32.) solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, por no cumplir con los requisitos establecidos por la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Expuso que, en el caso concreto, no se agotaron los medios de defensa judicial, pues, a la fecha, no se ha establecido si procede o no la revisión de la tutela atacada ante la Corte Constitucional; tampoco se demostró de manera clara y suficiente que la decisión adoptada en la sentencia hubiera sido producto de una situación de fraude y, finalmente, no se evidenció la vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante.

**2.8.** La señora Yennifer Ruiz Gaitán (fls. 1 a 29, expediente digital -33.), en su informe, solicitó no dar continuidad al trámite de la tutela de la referencia, por cuanto no reúne los requisitos especiales de procedibilidad exigidos para cuestionar otra acción de la misma naturaleza. Agregó lo siguiente:

*Acceder a la vinculación en la función pública en carrera administrativa requiere de a travesar (sic) un proceso estricto de selección, de tal magnitud que se convierte en un derecho digno de ser amparado constitucionalmente, para lo cual incluso el señor Roberto Salazar Fernández concursó y se encuentra en la misma lista de elegible conformada mediante Resolución 20182230073855 en turnos subsiguientes al nuestro, no obstante, al no existir en este momento vacantes suficientes con las que pueda ser nombrado, el señor busca argumentos legales y jurisprudenciales que han perecido por el cambio de legislación y se aferra a ellos a sabiendas de que de encontrarse en mejor posición dentro de la lista, hubiese acudido a solicitar el mismo amparo que solicitamos las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y la suscrita Yennifer Ruiz Gaitán, para el reconocimiento de nuestros derechos a ser vinculadas en Carrera Administrativa.*

**2.9.** Los señores Carlos Andrés Vega Mendoza (fls. 1 a 17, expediente digital -34.) y Lauren Vanessa Martínez Pezzano (fls. 1 a 16, expediente digital -35.) presentaron un informe para coadyuvar la solicitud de amparo del señor Salazar Fernández, en el que manifestaron que también ejercen en provisionalidad cargos de defensor de familia del ICBF y que en la decisión atacada se configuró la cosa juzgada fraudulenta, contradiciendo el precedente establecido por la Corte Constitucional en sentencia SU-446 de 2011.

**2.10.** El Tribunal Administrativo del Tolima pidió que se negaran las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que el accionante pretende usar la tutela como una tercera instancia, sin que se hubieran configurado los defectos alegados por la parte actora, toda vez que la decisión judicial demandada fue proferida con base en las pruebas aportadas al proceso y las normas aplicables al caso concreto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Cuestión previa**

Los señores Andrea del Rocío Arciniegas Forero, Carlos Andrés Vega Mendoza y Lauren Vanessa Martínez Pezzano presentaron escrito en el que indicaron que coadyuvaban las pretensiones de la acción de tutela presentada por el señor Roberto Salazar Fernández.

Sobre la coadyuvancia en la acción de tutela, se resalta que está expresamente prevista en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, que establece que las personas que tengan interés legítimo en el resultado del proceso también pueden intervenir para coadyuvar u oponerse a las pretensiones de la demanda.

Así mismo, el artículo 71 del Código General del Proceso, aplicable al trámite de la acción de tutela por remisión del artículo 4 del decreto 306 de 1992, prevé que las personas que tengan relación sustancial con una de las partes del proceso pueden intervenir como coadyuvantes mientras no se haya dictado sentencia de segunda instancia.

Bajo este contexto, de conformidad con los artículos 13 del Decreto 2591 de 1991 y 71 del Código General del Proceso, la Sala reconoce como coadyuvantes de la parte actora a los señores Andrea del Rocío Arciniegas Forero, Carlos Andrés Vega Mendoza y Lauren Vanessa Martínez Pezzano, ya que probaron tener interés en la resolución del presente asunto y apoyan las pretensiones de la demanda, lo que resulta legítimo pues, al igual que el accionante, ocupan en provisionalidad un cargo de carrera que puede ser provisto por las listas de elegibles que se encuentran vigentes.

## **2. La acción de tutela contra providencias judiciales**

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En principio, la Sala Plena de esta Corporación consideraba que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales; sin embargo, a partir del año 2012<sup>1</sup>, cambió su postura, de conformidad con las reglas que ha fijado la Corte Constitucional, en el sentido de estudiarlas cuando exista violación flagrante de algún derecho fundamental.

---

<sup>1</sup> Sentencia del 31 de julio de 2012, expediente No. 2009-01328-01(IJ), M.P. María Elizabeth García González.

Con todo, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de los mismos.

Entonces, para aceptar la procedencia de esta acción constitucional contra providencias judiciales, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005.

Según la Corte, los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; (ii) que el accionante hubiera utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); (iii) que la acción se hubiera interpuesto en un término prudencial (inmediatez); (iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional y (v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

En relación con este último requisito general, cabe anotar que la Corte Constitucional, en sentencia SU-627 de 2015, estableció que la acción de tutela contra decisiones proferidas en sede de tutela procede en dos eventos excepcionales.

El primero de ellos se presenta cuando la solicitud de amparo está dirigida contra actuaciones del proceso ocurridas antes de la sentencia, consistentes, por ejemplo, en la omisión del deber del juez de informar, notificar o vincular a terceros que podrían verse afectados con la decisión. El segundo, por su parte, acaece cuando con la acción de tutela se busca proteger un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales anteriores, llamadas genéricas, el juez puede conceder la protección siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii)

violación directa de la Constitución. La Corte Constitucional describió tales causales, así:

- a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*
- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*
- e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*
- f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*
- g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*
- h. Violación directa de la Constitución.*

Conviene decir, además, que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. Para el efecto, no basta con manifestar inconformidad o desacuerdo con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que es necesario que el interesado demuestre que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De lo contrario, la tutela carecería de relevancia constitucional.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Por último, cabe anotar que, en recientes pronunciamientos<sup>2</sup>, la Corte Constitucional ha restringido aún más la posibilidad de cuestionar, por vía de tutela, las providencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En ese sentido, la Corte señaló que, además del cumplimiento de los requisitos generales y la configuración de una de las causales específicas antes mencionados, la acción de tutela contra providencias proferidas por los denominados órganos de cierre, *«sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional»*.

### **3. Problema jurídico**

En primer lugar, corresponde a la Sala determinar si la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales establecidos por la Corte Constitucional para este tipo de casos y, en particular, si se aviene a las pautas fijadas en la sentencia SU-627 de 2015 para la procedencia excepcionalísima de la tutela contra actuaciones o decisiones adelantadas o proferidas, según el caso, dentro del trámite de otra acción de tutela. De ser así, esto es, si se cumplen los requisitos generales, deberá abordarse el estudio de fondo del asunto, con el fin de establecer si el despacho judicial accionado vulneró los derechos fundamentales invocados por el señor Roberto Salazar Fernández.

#### **3.1. Procedencia excepcional de la tutela contra tutela**

Como ya se expuso, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-627 del 1º de octubre 2015, unificó el criterio en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias o actuaciones adelantadas en una acción de tutela. Al respecto, dijo lo siguiente:

*4.6.1. Para establecer la procedencia de la acción de tutela, cuando se trata de un proceso de tutela, se debe comenzar por distinguir si ésta se dirige contra la sentencia proferida dentro de él o contra una actuación previa o posterior a ella.*

---

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-917 de 2010 y SU-573 de 2017.

4.6.2. Si la acción de tutela se dirige contra la sentencia de tutela, la regla es la de que no procede.

4.6.2.1. Esta regla no admite ninguna excepción cuando la sentencia ha sido proferida por la Corte Constitucional, sea por su Sala Plena o sea por sus Salas de Revisión de Tutela. En este evento solo procede el incidente de nulidad de dichas sentencias, que debe promoverse ante la Corte Constitucional.

4.6.2.2. Si la sentencia de tutela ha sido proferida por otro juez o tribunal de la República, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional, cuando exista fraude y por tanto, se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta, siempre y cuando, además de cumplir con los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, (i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (*Fraus omnia corrumpit*); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación.

4.6.3. Si la acción se (sic) de tutela se dirige contra actuaciones del proceso de tutela diferentes a la sentencia, se debe distinguir si éstas acaecieron con anterioridad o con posterioridad a la sentencia.

4.6.3.1. Si la actuación acaece con anterioridad a la sentencia y consiste en la omisión del juez de cumplir con su deber de informar, notificar o vincular a los terceros que serían afectados por la demanda de tutela, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, la acción de tutela sí procede, incluso si la Corte Constitucional no ha seleccionado el asunto para su revisión.

4.6.3.2. Si la actuación acaece con posterioridad a la sentencia y se trata de lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia, la acción de tutela no procede. Pero si se trata de obtener la protección de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional.

De conformidad con lo anterior, son tres las excepciones planteadas por la Corte Constitucional, para que proceda la acción de tutela contra sentencias o actuaciones adelantadas en otros procesos de tutela:

- a. Contra la sentencia de tutela proferida por un juez, diferente a la Corte Constitucional, siempre y cuando se demuestre que la nueva tutela no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada, que la decisión adoptada fue producto de una situación de fraude, y que no exista otro medio eficaz, ordinario o extraordinario, para resolver la situación.
- b. Contra actuaciones del proceso de tutela anteriores a la sentencia, que pueden consistir, entre otras, en no haber informado, notificado o vinculado a los terceros que serían afectados con la decisión.

c. Contra actuaciones posteriores a la sentencia de tutela, cuando se trate de proteger un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato.

Sin embargo, para la Corte, en cualquiera de los anteriores escenarios, sigue siendo exigible el cumplimiento de los demás requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, como lo son el de la relevancia constitucional.

### **3.2. De la relevancia constitucional**

En sentencia del 5 de agosto de 2014<sup>3</sup>, la Sala Plena de esta Corporación señaló que el requisito de la relevancia constitucional tiene como finalidad (i) proteger la autonomía e independencia judicial y (ii) evitar que el juez de tutela se inmiscuya en asuntos que le corresponde resolver a otras jurisdicciones. De ahí que, para determinar si una solicitud de amparo de tutela tiene o no relevancia constitucional, es necesario examinar dos elementos.

El primero de ellos consiste en que el actor cumpla su carga argumentativa, esto es, que justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales. Debe tenerse en cuenta que para ello “[n]o basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales”.

El segundo hace referencia que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, toda vez que este valioso mecanismo de estirpe constitucional fue creado para proteger derechos fundamentales y no para que las partes de un proceso judicial ventilen sus discrepancias con las providencias que allí se dicten.

Ciertamente, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones de los jueces y, por tanto, no puede admitirse, sin mayores excepciones, la procedencia de la tutela contra providencias judiciales

---

<sup>3</sup> Expediente número: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

#### **4. Caso concreto y solución del problema jurídico**

En el caso bajo estudio, el señor Roberto Salazar Fernández alegó que, en la providencia del 14 de abril de 2020, el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en defecto fáctico y sustantivo al permitir el uso de la lista de elegibles, que se conformó como resultado de la Convocatoria 433 de 2016, a fin de proveer cargos que surgieron con posterioridad a la misma.

Ahora, si bien se pueden cuestionar decisiones proferidas en otra tutela, en el presente caso la solicitud de amparo carece de relevancia constitucional, porque se está ejerciendo para convertir este valioso mecanismo de protección de los derechos fundamentales en una instancia adicional al proceso de tutela promovido por las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, en el cual el hoy demandante estuvo vinculado como tercero interesado desde el auto admisorio y tuvo la oportunidad de intervenir.

De la simple comparación entre los argumentos esgrimidos en la intervención del señor Salazar Fernández en el otro proceso de tutela y los propuestos en la demanda de la referencia, se evidencia que los vicios en que supuestamente incurrió la autoridad judicial demandada, fueron invocados para continuar con el debate jurídico que ya fue decidido.

En efecto, en ambas instancias surtidas en la acción de tutela presentada por las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, el juez constitucional resumió la contestación de los señores Roberto Salazar Fernández y Andrea del Rocío Arciniegas Forero, así:

*Se opusieron a todas y cada una de las pretensiones señalando que los cargos provistos en provisionalidad, no fueron objeto de la convocatoria No. 433 de 2016, y que conforme al principio de vigencia normativa no le es aplicable a la convocatoria en mención la ley 1960 de 2019, dado que la convocatoria es de 2016, la lista quedó en firme el julio de 2018 y la vigencia de la norma se da a partir del año 2019.*

*Expresan que la acción de tutela es improcedente para discutir la controversia planteada por los accionantes como quiera que existe un mecanismo principal para suscitar su controversia ante la jurisdicción contenciosa administrativa, máxime cuando no se logra comprobar un peligro inminente e irremediable causado cuando la accionante Yennifer Ruiz Gaitán, a la fecha ostenta el cargo de Defensora de Familia, código 2125, grado 17 del ICBF regional Tolima.*

Esos argumentos fueron resueltos razonablemente tanto por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Ibagué como por el Tribunal Administrativo del Tolima, el que, mediante providencia del 14 de abril de 2020 (fls. 1 a 17, expediente digital -8.), expuso lo siguiente:

*La Corte Constitucional en numerosas oportunidades ha sentado jurisprudencia en el sentido de que “las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme”<sup>5</sup>. De igual manera se ha establecido pacíficamente que las bases del concurso se convierten en reglas particulares de obligatorio cumplimiento tanto para los participantes como para la entidad convocante, razón por la cual deben ser respetadas y resultan inmodificables y cambiar las reglas que han generado confianza legítima en quienes participan, conduciría a la ruptura del principio de la buena fe y atentaría contra la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, todos ellos principios que ineludiblemente rigen la actividad administrativa.*

*Por otra parte, es posible que el legislador o la misma entidad convocante, permita hacer uso del registro de elegibles para proveer cargos diversos a los que fueron ofertados cuando sean de la misma naturaleza, perfil y denominación de aquellos. Así lo ha entendido la Corte constitucional en distintos fallos, el primero de ellos fue la sentencia C-319 de 2010, en el marco del estudio de constitucionalidad del artículo 145 de la Ley 201 de 1995, una norma especial que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, creó para la Defensoría del Pueblo, en el que establecía la posibilidad de utilizar la lista de elegibles para proveer vacantes de grado igual o inferior, correspondientes a la misma denominación. En esta oportunidad, la Corte resolvió declarar exequible la norma demanda entendiendo que una interpretación conforme con la Constitución apuntaba a que cuando se tratara de proveer una vacante de grado igual, que tuviera la misma denominación, el uso de la lista de elegibles es un deber y no una facultad del nominador.*

*En esta providencia, la Corte Constitucional, acogió el criterio según el cual, las listas de elegibles, mientras estén vigentes, pueden ser extendidas o utilizadas para proveer empleos adicionales a los originalmente ofertados, siempre y cuando sean iguales a los inicialmente sacados a concurso. Ello porque (i) de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, la regla general es que los empleos públicos son de carrera y deben ser provistos a través de concursos públicos que permitan comprobar, verificar y medir el mérito; y (ii) en virtud de la aplicación de criterios de razonabilidad, eficiencia y economía en el gasto público, de tal manera que se le dé el mayor uso posible a la lista de elegibles mientras esté vigente.*

*En otra ocasión, la Corte marcó un precedente jurisprudencial mediante la sentencia SU-446 de 2011, en la cual adopta una posición claramente distinta al estudiar la utilización de las listas de elegibles en el sistema de carrera de la Fiscalía General de la Nación, producto de las múltiples tutelas que se habían interpuesto por la utilización de las listas que se generaron con los concursos realizados en el año 2007 por dicha entidad. En esta providencia sostuvo que “el registro de elegibles debe ser utilizado únicamente para llenar exclusivamente las vacantes señaladas en la respectiva convocatoria” (...) “teniendo en cuenta que las pautas o reglas de los concursos públicos para el acceso a la carrera son inmodificables y que a la Administración no le es dado hacer ninguna variación de ellas porque se lesionarían los derechos y principios propios del Estado Social de Derecho que nos rige”.*

No obstante lo anterior, aclaró que dicha sentencia en nada contradecía a la sentencia C-319 de 2010, pues tanto el Legislador cuando regula uno de los regímenes de carrera especial, o la «entidad convocante», pueden disponer la posibilidad de que la lista de elegibles sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente ofertados en el concurso de méritos, siempre que estos sean de la misma naturaleza, perfil y denominación que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria [...].

De acuerdo con lo expuesto, la Corte Constitucional acepta que la «entidad convocante» pueda disponer la posibilidad de que la lista o registro definitivo de elegibles, sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente de oferta en el concurso de méritos, siempre que dicha regla sea prevista en las reglas del concurso, es decir, en las bases de la convocatoria, y que estos nuevos empleos sean de la misma denominación, naturaleza y perfil que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria.

El Consejo de Estado también se ha ocupado de estudiar la legalidad de la regla que habilita el uso de la lista de elegibles para proveer cargos que no fueron ofertados en la convocatoria a concurso, siempre que sean equivalentes o similares [...].

Así las cosas, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, señalaron, que la «entidad convocante» pueda disponer la posibilidad de que la lista o registro definitivo de elegibles, sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente de oferta en el concurso de méritos, siempre que: (i) dicha regla sea prevista en las reglas del concurso, es decir, en las bases de la convocatoria, y (ii) que estos nuevos empleos sean de la misma denominación, naturaleza y perfil que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria [...].

Dentro de la convocatoria 433 de 2016, las actoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, se presentaron al empleo con código OPEC no. 34795, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, toda vez que en la convocatoria Nro. 433 de 2016 – ICBF solo se ofertaron 23 vacantes para dicho empleo, las cuales fueron debidamente ocupadas, y las cuatro vacantes existentes surgieron con posterioridad.

De conformidad con las premisas expuestas en la parte considerativa, la sala encuentra que las pautas de la convocatoria son inmodificables tal como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Así mismo, dichas pautas obligan tanto a la entidad que convoca como a quienes participan sin que pueda ser modificado, porque de lo, como se observó con anterioridad, se estaría violando la confianza legítima y el principio de buena fe de quienes participaron. No puede ser atendible, como ocurre en el caso concreto, que se modifiquen circunstancias que afectan el derecho de quienes participaron en la convocatoria aspirando a la posibilidad por una parte de ocupar la vacante para la cual concursaron o por otra de optar por un empleo equivalente. Cercenar una de las posibilidades que existía implica un cambio sustancial en las normas de la convocatoria que afectan indudablemente a quienes tenían la confianza legítima de hacer parte de la carrera administrativa a través del concurso de méritos.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que aunque la redacción original del numeral 4° del artículo 31 de la ley 909 del 23 de septiembre de 2004 dictó que con la lista de elegibles “se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, la ley 1960 del 27 de junio de 2019, modificó tal artículo, según el

*cual con la lista de elegibles “se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”.*

*Resulta, entonces, evidente que ha operado un tránsito de legislación en cuya virtud, compete la sala evaluar si se dan los presupuestos para que la Ley 1960 de 2019 sea aplicable a Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán o si, por el contrario, debe seguirse con la Ley 909 de 2004 sin modificaciones.*

*Respecto a esto, es claro que, por regla general, las normas rigen hacia el futuro una vez son divulgadas, y excepcionalmente regirán ultractiva o retroactivamente, pero adicionalmente se ha aceptado otra modalidad de aplicación temporal de las normas denominada retrospectividad, que a las luces de la sentencia T-564 de 2015 consiste en:*

*“...la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva.*

*En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia.”*

*Como consecuencia de lo anterior, siendo la generalidad de las leyes que surjan efectos ex nunc, una norma posterior podrá regular situaciones anteriores siempre y cuando sean meras expectativas y no situaciones jurídicas consolidadas, como quiera que de estas últimas se entenderán finiquitadas sus consecuencias bajo la ley antigua.*

*Bajo esta premisa de que los aspirantes que figuran en una lista de elegibles cuentan con una mera expectativa salvo aquél que ocupe el primer lugar, único de quien se predica un derecho adquirido, y teniendo de presente que el nominador no cuenta con una facultad sino con un deber al momento de recurrir a la lista de elegibles, a efectos de proveer un cargo de grado y denominación iguales para el cual se abrió originalmente el concurso de méritos, la sala encuentra que es dable aplicar retrospectivamente la Ley 1960 de 2019 a las accionantes, puesto que su situación no se encuentra consolidada dentro de la Convocatoria 433 de 2016.*

*En resumen, considera la Sala que pretender modificar las reglas que regían la convocatoria, o hacer oponible el cambio normativo dado con el Decreto 1894 de 2012 a las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, en aplicación del cual se revocó el artículo 4° de la resolución Nro. CNSC – 20182230073855 del 18 de julio de 2018, viola el debido proceso, que en el caso concreto deriva en una vulneración al derecho al acceso a cargos públicos y lesiona el derecho al trabajo de quien se ve privado del acceso a un empleo o función pública a pesar de la existencia de unas reglas que permitían el uso de listas de elegibles para proveer vacantes definitivas ofertadas por la convocatoria y que generaron la confianza legítima en la administración.*

*En la medida que el mérito debe ser el criterio predominante para seleccionar a quienes deben ocupar los cargos al servicio del Estado, y la jurisprudencia de la corte ha entendido que una interpretación ajustada a la Constitución apunta a que cuando se trate de proveer una vacante de grado igual, que tenga la misma denominación, el uso de la lista de elegibles es un deber y no una facultad del nominador, la administración deberá solicitar la respectiva autorización para el uso de las listas de elegibles para los empleos con vacancia definitiva.*

Visto lo anterior, es claro que la presente solicitud de amparo deviene en improcedente, justamente porque busca revivir la discusión del proceso de tutela que ahora se cuestiona, concerniente a la viabilidad del uso de la lista de elegibles que se conformó luego de haberse concluido todas las etapas de la Convocatoria 433 de 2016, a fin de proveer unas vacantes de iguales características a las del cargo denominado defensor de familia, código 2125, grado 17, lo cual fue estudiado y resuelto razonablemente por el Tribunal Administrativo del Tolima en la providencia atacada, decisión que se fundó no solo en la ley y la jurisprudencia, sino en el mérito como postulado constitucional de indispensable aplicación en casos relacionados con el acceso a la carrera administrativa.

En conclusión, la solicitud de amparo presentada por el señor Roberto Salazar Fernández, y coadyuvada por los señores Andrea del Rocío Arciniegas Forero, Carlos Andrés Vega Mendoza y Lauren Vanessa Martínez Pezzano, no cumple con el requisito general de procedibilidad de la relevancia constitucional, porque se está ejerciendo con el claro propósito de provocar una tercera instancia que no existe en los procesos de tutela. Por tanto, se declarará improcedente.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO. Declarar** improcedente la acción de tutela promovida por el señor Roberto Salazar Fernández contra el Tribunal Administrativo del Tolima.

**SEGUNDO. Notifíquese** a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

*Radicación: 11001-03-15-000-2020-01727-00  
Demandante: Roberto Salazar Fernández  
Demandado: Tribunal Administrativo del Tolima*

*Referencia: Sentencia de tutela de primera instancia*

**TERCERO.** Si no se impugna, **envíese** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO.** Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:

<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**ACCIÓN:** TUTELA  
**ACCIONANTE:** JESSICA LORENA REYES CONTRERAS  
**ACCIONADOS:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
CNSC, E INSTITUTO COLOMBIANO DE  
BIENESTAR FAMILIAR ICBF  
**PROVIDENCIA:** SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA  
**RADICACIÓN N°:** 76 001 33 33 021 2019 00234 01

**TEMA:** Derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos. Se revoca sentencia de primera instancia que negó el amparo y se accede con efectos *inter comunis*.

Providencia discutida y aprobada en Sala y Acta de la fecha. Convocatoria N° 090 del 15 de noviembre de 2019.

### 1. OBJETO DE DECISIÓN

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte demandante contra la Sentencia N° 145 del 30 de septiembre de 2019 proferida por el Juzgado Veintiuno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali que negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos.

### 2. FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA SOLICITUD (Fls. 1 al 18)

Mediante acuerdo N° 20161000001 del 5 de septiembre de 2016 la CNSC convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en adelante ICBF; la accionante se inscribió para optar por la vacante del empleo identificado con el código OPEC N° 39958, denominado Profesional Universitario Código 2044, Grado 8.

Mediante Resolución N° CNSC-20182230040835 del 26 de abril de 2018 se conformó la lista de elegibles, quedando la accionante en el segundo lugar. Dicha resolución quedó en firme el 9 de junio de 2018 y conforme el artículo 64 del Acuerdo 2016 1000001376 de 2016 tiene una vigencia de dos años.

Mediante Resolución N° 6501 del 25 de mayo de 2018 el ICBF nombró en periodo de prueba a quien había quedado en el primer lugar de la lista de elegibles. El 22 de noviembre de 2018 la CNSC expidió la Resolución N° CNSC - 20182230156785 que revoca el artículo 4 de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la convocatoria N° 443 de 2016 que señalaban:

“Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados.”

Lo anterior impidió que el ICBF pudiese usar la lista de elegibles contenida en la resolución N° CNSC - 20182230040835 del 26 de abril de 2018, donde la demandante estaba en turno de opción ante el nombramiento de quien ocupó el primer lugar.

De otro lado, el Gobierno Nacional expidió el decreto 1479 de 2017 *“Por el cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF”*, suprimiendo 42 cargos de carácter temporal cuya denominación era de Profesional Universitario Código 2044 Grado 8 y creo 49 con carácter permanente; así mismo determinó que dichos cargos debían proveerse siguiendo el procedimiento establecido en el decreto ley 909 de 2004.

El 4 de diciembre de 2018 la CNSC expidió la Resolución N° 20182230162005 *“Por la cual se declara desierto el concurso para algunas vacantes ofertadas en el marco de la convocatoria N° 4433 de 2016”*; el artículo primero declaró desierto el concurso respecto de 29 vacantes correspondientes al código 2044, grado 8, iguales al que se postuló la demandante dentro de la convocatoria 433 de 2016.

El 27 de junio de 2019 se expidió la ley 1960 que modificó la ley 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998 cuyo artículo 6 establece: *“El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: ‘Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.’*.”

El 1° de agosto de 2019 la CNSC aprobó y expidió “Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019”, donde adoptó:

“La listas de elegibles expedidas y que se vayan a expedir con ocasión de los acuerdos de Convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, fecha de promulgación de la Ley 1960, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria.

De otra parte, los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria fueron aprobados con posterioridad a la ley 1960 de 2019, serán gobernados en todas sus etapas por la mencionada ley, incluidas las reglas previstas para las listas de elegibles.

En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente es aplicable a las listas expedidas para los

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada.”

Como la señora Isabel Cristina Mosquera Torres, primera en la lista, fue nombrada y posesionada en el cargo ofertado por la OPEC 39985, la accionante pasó a ocupar el primer lugar dentro de la Resolución N° CNSC - 20182230040835 del 26 de abril de 2018; no obstante, como la CNSC revocó el artículo cuarto de cada una de las 1187 listas de elegibles expedidas con ocasión de la Convocatoria 433 de 2016, a la fecha no cuenta con posibilidad real de acceder a un cargo público ofertado por el ICBF en el citado concurso de méritos, dado que la única vacante que se ofertó en la OPEC 39958, Código 2044 Grado 8, es la ocupada por la señora Mosquera Torres, y según la directriz arriba transcrita, dicha lista de elegibles de la que hace parte la accionante no podrá ser tenida en cuenta ya que fue expedida por un proceso de selección que se adelantó con anterioridad a la expedición de la ley 1960 de 2019, pese a que el artículo 7 de la ley 1960 de 2019<sup>1</sup> precisa que dicha ley rige a partir de la fecha de su publicación, por lo que tanto el ICBF como la CNSC deben acatar lo preceptuado por ella, y proveer las vacantes creadas por el Decreto 1479 de 2017 con las listas de elegibles expedidas en razón de la Convocatoria 433 de 2016 que contaron con vigencia hasta el 27 de junio de 2019.

### **3. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD (Fl. 18)**

Se ordene a la CNSC y al ICBF que en el término de 48 horas siguientes al fallo de tutela, realicen los trámites administrativos pertinentes para que se dé cumplimiento a lo ordenado en los artículos 6° y 7° de la ley 1960 de 2019 y en consecuencia se autorice y use la lista de elegibles Resolución N° CNSC - 20182230040835 del 26 de abril de 2018 *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el Código OPEC N° 39958, denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, Grado 8 del Sistema General de Carrera Administrativa del ICBF, Convocatoria 433 de 2016”*, para que nombren y posesionen a la actora en uno de las cuarenta y nueve vacantes definitivas que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017, y evitar un perjuicio irremediable.

### **4. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS. (Fl. 5)**

Debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos.

### **5. CONTESTACIÓN**

#### **5.1. Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC (Fis. 62-64)**

En cuanto a la aplicación de la Ley 1960 d 2019 es necesario advertir que la misma tiene vigencia desde su publicación esto es, desde el 27 de junio de 2019, no tiene efectos retroactivos y su aplicación se hará para convocatorias posteriores a su entrada en vigencia. Así mismo, solicita desvinculación de la presente acción, teniendo en cuenta que la CNSC

<sup>1</sup>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su publicación (27 de junio de 2019), modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Medio de Control: Tutela  
 Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
 Accionado: CNSC e ICBF  
 Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que si bien es cierto esta entidad adelantó el proceso de concurso para proveer los empleos vacantes en la planta de personal del ICBF, también lo es que esta Comisión, no tiene ninguna competencia respecto de la administración de la planta de personal del Instituto, pues la facultad para nombrar y retirar servidores públicos se encuentra en cabeza del representante legal de la entidad en este caso, la Directora del ICBF.

## **5.2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Fls. 69-84)**

Que no ha incurrido en ninguna conducta violatoria de la ley o derechos fundamentales de la accionante, pues su actuación se ha ceñido a la normatividad y jurisprudencia vigente. Que de conformidad con el artículo 31 de la ley 909 de 2004, el decreto 1894 de 2012 y la jurisprudencia constitucional (SU-446 de 2011), las listas de elegibles solo pueden usarse para proveer cargos ofertados al momento de la respectiva convocatoria y por tal razón, resulta improcedente acceder a sus pretensiones para que a partir del uso de la lista de elegibles en la que se encuentra, sea nombrada en una vacante distinta a la ofertada bajo el número OPEC 39958. Por otro lado, la ley 1960 de 2019 no es aplicable en el presente caso, como quiera que rige a futuro y por ende, no puede cobijar los acuerdos de convocatoria aprobados antes de su entrada en vigencia, esto es, antes del 27 de junio de 2019, más aún cuando la lista de elegibles en la que se encontraba la accionante (Resolución N° CNSC 20182230040835 del 26 de abril de 2018) cobró firmeza el 9 de junio de 2018.

## **5. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fls. 94-98)**

El Juzgado Veintiuno Administrativo Oral del Circuito de Cali en sentencia N° 145 del 30 de septiembre de 2019 desvinculó a la CNSC de la presente acción pues las pretensiones de la demanda se enmarcan única y exclusivamente respecto del nombramiento y posesión, situación que solo podría ser resuelta por el órgano convocante del concurso, es decir, el ICBF; negó las pretensiones de la demanda pues de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la lista de elegibles solo tiene vocación de servir para la provisión de los empleos objeto de la convocatoria.

## **6. IMPUGNACIÓN (Fls. 146-172)**

La accionante fundamenta su impugnación básicamente en que se aplique lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 1960 de 2019, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 6°. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: “Artículo 31. El Proceso de Selección comprende:

1. (...)
2. (...)
3. (...)

4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.” (Subraya la Sala).

## **7. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **7.1. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer de la impugnación de la sentencia proferida en primera instancia, según lo establecido por el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **7.2. Procedibilidad de la acción de tutela**

#### **7.2.1. Legitimación activa**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la señora Jessica Lorena Reyes Contreras, actúa en nombre propio y en defensa de sus derechos e intereses, por lo que se encuentra legitimado para presentar el mecanismo de amparo.

#### **7.2.2. Legitimación pasiva**

La Comisión Nacional del Servicio Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 están legitimadas como parte pasiva dentro del proceso, toda vez que se les atribuye la vulneración de la prerrogativa constitucional.

### **7.3. Problemas Jurídicos**

*¿ las entidades demandadas vulneran los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de la accionante al no nombrarla en un cargo igual a aquel para el que concursó y se encuentra de primera en lista de elegibles, bajo el argumento que fue creado con posterioridad a dicha convocatoria?*

### **7.4. Tesis de la Sala Mixta de Decisión.**

La Sala considera que las demandadas vulneran los derechos fundamentales de la actora y de todos los integrantes de la lista de elegibles al no aplicar el artículo 6° de la ley 1960 de 2019 so pretexto del “Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019” reglamento que excede la norma de mayor jerarquía desarrollada, al condicionar las listas de elegibles vigentes a la fecha de la convocatoria del concurso, limitante que no establece la ley y que desconoce principios constitucionales como el del mérito para acceder a cargos públicos; en consecuencia, la sentencia será revocada para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de la accionante, con efectos

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

*inter comunis*, respecto de quienes hacen parte de la lista de elegibles de conformidad con lo establecido en la sentencia T-946 de 2011<sup>2</sup>.

Para soportar esta decisión abordará los siguientes temas: **i)** la acción de tutela; **ii)** procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos; **iii)** efectos *inter comunis* de las sentencias de tutela; y **iiii)** el caso concreto.

#### **7.4.1. La acción de tutela**

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política de 1991 la acción de tutela es un derecho público subjetivo del que goza toda persona para obtener del Estado a través de la Rama Judicial la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares, en determinados casos.

Esta acción es de carácter residual y subsidiario, sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente, idóneo, que le permita al actor solicitar ante los jueces ordinarios la protección de sus derechos; salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable que debe aparecer acreditado en el proceso.

#### **7.4.2. Procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos.**

De tiempo atrás la Jurisprudencia aceptaba la procedencia excepcional de la acción de tutela a efectos de la protección de los derechos fundamentales de quien ha participado en un concurso de méritos, pese a existir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el cual se torna ineficaz cuando las circunstancias particulares denoten un perjuicio irremediable:

“La Corte ha indicado que, en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia constitucional encontró que existen, al menos, dos excepciones a la regla antes planteada. En primer lugar, se trata de aquellos casos en los que la persona afectada no tiene mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional. En segundo lugar, procede la tutela cuando, por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción. Estos casos son más complejos que los que aparecen cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>3</sup> Sentencia T-315 de 1998 de la Corte Constitucional

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

Estas excepciones a la improcedencia de la tutela se han desarrollado jurisprudencialmente frente a casos específicos<sup>4</sup>:

“De igual forma, en la sentencia SU-133 del 2 de abril de 1998, la Corte indicó que en algunas ocasiones los medios ordinarios no resultan idóneos para lograr la protección de los derechos de las personas que han participado en concursos para acceder a cargos de carrera. Afirmó la referida providencia:

“Así las cosas, esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata.”

En el mismo sentido, la Sentencia T-425 del 26 de abril 2001 se pronunció en los siguientes términos:

“En un sinnúmero de ocasiones esta colegiatura ha sostenido que procede la tutela para enervar los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos. En efecto: la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata.

En la Sentencia SU-613 del 6 de agosto de 2002, la Corte reiteró esta posición:

“... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos.”

Así mismo, en la Sentencia SU-913 de 2009 la Corte Constitucional concluyó que *“...si bien, pueden existir otros mecanismos judiciales, estos deben ser eficaces y conducentes para tener la entidad de excluir al mecanismo de tutela en la protección de derechos en materia de concurso de méritos. De lo contrario, esto es, acudir a un proceso ordinario o contencioso*

---

<sup>4</sup> T-112 A de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

Medio de Control: Tutela  
 Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
 Accionado: CNSC e ICBF  
 Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

*administrativo, se estaría obligando a soportar la vulneración de derechos que requieren atención inmediata*<sup>5</sup>

Por último, la sentencia T-160 de 2018<sup>6</sup>, también señaló la procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos, cuando a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para evitar un perjuicio irremediable:

“Esta Sala de Revisión encuentra que la acción de amparo constitucional se convierte en el mecanismo idóneo de defensa judicial para resolver la controversia sometida a revisión, por una parte, porque las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales”.

### **7.4.3. Efectos *inter comunis* de las sentencias de tutela**

Por lo general, las sentencias de tutela tienen efectos *inter partes*, es decir, que solo afectan las situaciones particulares de los sujetos que intervienen en el proceso. Sin embargo, la H. Corte Constitucional ha señalado que, excepcionalmente, basado en la necesidad de brindar un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales cuando la decisión del fallo de tutela afecta a personas que si bien no promovieron el amparo constitucional se ven afectadas por una situación de hecho o de derecho de una autoridad o de un particular, los efectos deberán ser *inter comunis*.

En efecto, señala la Alta Corporación<sup>7</sup> lo siguiente:

Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de accionantes, es preciso que la decisión del juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros. Así entonces, para dictar fallos con efectos *inter comunis* deben observarse los siguientes requisitos: “(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.”<sup>8</sup>

Incluso, con el propósito de salvaguardar la supremacía del orden superior la misma Alta Corporación señaló que, por medio de los efectos *inter comunis* se podría incluso “...dejar sin valor decisiones judiciales adoptadas frente a ciertos problemas jurídicos específicos, para en su lugar: (i) reconocer prerrogativas a determinadas personas que previamente habían

<sup>5</sup> Sentencia T-112 de 2014, Corte Constitucional

<sup>6</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

<sup>7</sup> Sentencia T-946/11, M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>8</sup> Sentencia T-088/11, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

*acudido ante las autoridades jurisdiccionales y habían recibido un respuesta negativa, o (ii) revocar derechos reconocidos a individuos que los habían obtenido en fallos expedidos dentro de otros procesos de tutela u ordinarios.”<sup>9</sup>*

#### **7.4.4. Análisis del caso concreto**

La señora Jessica Lorena Reyes Contreras acudió al ejercicio de la acción constitucional de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos vulnerados por las entidades accionadas al no nombrarla y posesionarla en uno de los 49 cargos de carácter permanente creados mediante el Decreto 1479 de 2017 posterior a la Convocatoria N° 433 de 2016 en el ICBF.

Está probado en el proceso que la accionante se inscribió en la convocatoria N° 433 de 2016 que realizó la CNSC mediante Acuerdo N° 2016100000176, para proveer la planta de personal del ICBF, para optar por la vacante del empleo denominado Profesional Universitario Código 2044 Grado 8; posteriormente, mediante Resolución N° CNSC - 20182230040835 del 26 de abril de 2018 *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el Código OPEC N° 39958 denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, Grado 8 del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016-ICBF* (Folios 65-66), donde la accionante quedó de segunda, el ICBF procedió a nombrar a quien ostentaba el primer lugar, quedando la accionante con una mera expectativa de ser nombrada en dicho cargo, máxime cuando solo existía una sola vacante.

Previo a lo anterior, el Gobierno Nacional expide el Decreto 1479 de 2017, *“Por medio del cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras, y se dictan otras disposiciones.”*, suprimiendo 42 empleos de profesional universitario código 2044 grado 8 de carácter temporal creados mediante Decreto 2138 de 2016 y creando 49 de igual denominación como permanentes.

La CNSC revocó el artículo cuarto de la resolución N° CNSC - 20182230040835 del 26 de abril de 2018 que permitía que la accionante pudiera acceder a uno de los cargos nuevos creados, no obstante tal posibilidad se mantiene a partir del artículo 6° de la ley 1960 de 2019 que derogó el N° 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004, que dispone *“Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”*.

<sup>9</sup> Sentencia SU-037/19, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Medio de Control: Tutela  
 Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
 Accionado: CNSC e ICBF  
 Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

Así las cosas, no es cierto como lo pregonan las entidades accionadas que la aplicación de la ley citada sería retroactiva, pues ella en su enunciado expresamente señala que las listas de elegibles aplican para cargos que incluso se creen con posterioridad a la convocatoria, situación fáctica que encaja plenamente en la de la actora y que la hace aplicable al encontrarse para el momento de la expedición de la ley la lista de elegibles de que es parte vigente y existir 49 cargos surtidos en provisionalidad, siendo exactamente iguales a aquel para el cual ella fue convocada y superó el concurso de méritos.

La anterior interpretación encuentra respaldo en el artículo 125 Superior que reza:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

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. (...).

Desatender lo dispuesto en la Norma Superior sería ignorar que *“...el sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza el acceso al empleo público, por lo que debe realizarse en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.”<sup>10</sup>*

Por tal razón, el Criterio Unificado adoptado por la CNSC el 1° de agosto de 2019 sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019 que dispone que las listas de elegibles vigentes pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad a la ley, contradice la norma reglamentada y establece una limitante abiertamente inconstitucional y trasgresora de los derechos fundamentales de quienes a la entrada en vigencia de la ley, hacían parte de listas de elegibles vigentes, quienes tienen el derecho de acceder a todos los cargos vacantes o surtidos en provisionalidad de idéntica naturaleza a aquellos para los que concursaron sin importar la fecha de la convocatoria; por tal razón la Sala lo inaplicará por inconstitucional<sup>11</sup>, en este caso concreto y con efectos *inter comúnis* para la lista de elegibles contenida en resolución No. CNSC 20182230040835 del 26 de abril de 2018.

<sup>10</sup> T-180 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>11</sup> “...entendida como la facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.” Corte Constitucional, sentencia SU 132 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada (E)

Medio de Control: Tutela  
Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
Accionado: CNSC e ICBF  
Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

En esa línea de pensamiento, no se comparte el criterio del *a quo* que desvinculó a la CNSC para responder por la presunta violación de los derechos fundamentales invocados como vulnerados por la accionante, pues en primer lugar, le corresponde elaborar las listas de elegibles que posteriormente enviará a las entidades para proveer las vacantes definitivas mediante los nombramientos y la respectiva posesión de los que conforman dichas listas en este caso, el ICBF; y en segundo lugar, fue dicha entidad quien a través de la Resolución N° 20182230156785 del 22 de diciembre de 2018 revocó el artículo cuarto<sup>12</sup> de todos los actos administrativos que contenían las listas de elegibles proferidas con ocasión de la Convocatoria 443 de 2016 ICBF, que permitía que pudieran ser utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surgieran durante su vigencia en los mismos empleos convocados y profirió el 1° de agosto de 2019 el Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019.

Con base en lo anterior, se revocará la sentencia impugnada y se tutelarán los derechos fundamentales de la accionante, así como los de aquellas personas que conforman la lista de elegibles contenida en la resolución N° CNSC-20182230040835 del 26 de abril de 2018, pues si los efectos de esta sentencia fueran inter partes, las personas que se encuentran en la misma situación de la señora Jessica Lorena Reyes Contreras y que no acudieron al proceso verían vulnerados sus derechos fundamentales (efectos inter comunis), máxime si se considera que existen 49 cargos vacantes o surtidos en provisionalidad; en esta secuencia se le ordenará a la CNSC que (i) dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de notificada esta decisión, oferte los 49 cargos de Profesional Universitario Código 2044, Grado 8 creados mediante el decreto 1479 de 2017 para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a quienes conforman la lista de elegibles expedida por el acuerdo No. CNSC- 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 para optar, proceso que en todo caso no podrá exceder un mes calendario contado partir del cumplimiento del término de las 48 horas; (ii) elabore la lista de elegibles dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento para optar y una vez notificado y en firme dicho acto, lo remitirá dentro de los cinco (5) días siguientes al ICBF que deberá nombrar los aspirantes dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de las listas y en estricto orden de mérito.

## 8. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la Sentencia N° 145 del 30 de septiembre de 2019 proferida por el Juzgado Veintiuno Administrativo Oral de Cali conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

<sup>12</sup> "Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados."

Medio de Control: Tutela  
 Accionante: Jessica Lorena Reyes Contreras  
 Accionado: CNSC e ICBF  
 Rad. 76001 33 33 021 2019 00234 01

**SEGUNDO: TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de la señora Jessica Lorena Reyes Contreras.

**TERCERO: INAPLÍQUESE** por inconstitucional, el “Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019”, proferido por la CNSC el 1° de agosto de 2019, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**CUARTO: ORDÉNASE** a la CNSC que (i) dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de notificada esta decisión, oferte los 49 cargos de Profesional Universitario Código 2044, Grado 8 creados mediante el decreto 1479 de 2017 para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de que quienes conforman las listas de elegibles opten, proceso que no podrá exceder del término de un mes calendario contado partir del cumplimiento de las 48 horas; (ii) elabore la lista de elegibles dentro de los quince (15) días siguientes y debidamente notificado el acto y en firme lo remita al ICBF en el término máximo de cinco (5) días hábiles.

**QUINTO: ORDÉNASE** al ICBF, recibida la lista de elegibles por parte de la CNSC, en el término de ocho (8) días hábiles deberá nombrar a los aspirantes en estricto orden de mérito.

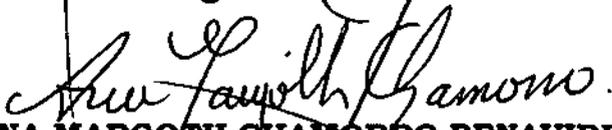
**SEXTO:** La presente decisión tiene efectos *inter comúnis* para todas a aquellas personas que conforman la lista de elegibles contenida en la resolución N° CNSC-20182230040835 del 26 de abril de 2018, y que no acudieron al proceso como accionantes.

**SEPTIMO: NOTIFÍQUESE** a las partes la presente decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 306 de 1.992.

**OCHO: REMITIR** dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, si no fuere impugnada, el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
 Magistrada Ponente

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
 Magistrada

  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
 Magistrado

*Subvención por el voto.*

República de Colombia



Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca  
Despacho 11

Santiago de Cali, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

**Radicación:** 7600133302120190023401  
**Acción:** TUTELA  
**Demandante:** JESSICA LORENA REYES CONTRERAS  
**Demandado:** CNSC E ICBF  
**Instancia:** SEGUNDA

---

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

Suscribo salvamento parcial de voto, específicamente en lo que respecta a los efectos del fallo de tutela.

En mi criterio los tribunales no tienen la facultad de amplificar los efectos de sus fallos porque no son órganos de cierre.

En la sentencia SU037/19 recordó la Corte Constitucional:

7.1. La Corte Constitucional ha explicado que de conformidad con los artículos 48 de la Ley 270 de 1996<sup>1</sup> y 36 del Decreto 2191 de 1991<sup>2</sup>, por regla general, *“los efectos de las decisiones que profiere (...) en su labor de revisión de las sentencias de tutela son inter partes”*, es decir, solo afectan a los extremos procesales involucrados en la causa<sup>3</sup>. Sin embargo, en razón de la misión encomendada por el artículo 241 de la Constitución consistente en salvaguardar la integridad del ordenamiento superior, esta Corporación ha desarrollado dos dispositivos específicos de extensión de las consecuencias de las órdenes

<sup>1</sup> “Artículo 48. Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: (...) 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”. Al respecto, cabe resaltar que el numeral transcrito fue declarado exequible de manera condicionada en la Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), bajo el entendido que “las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”.

<sup>2</sup> “Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”.

<sup>3</sup> Sentencia SU-011 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado).

que adopta en las providencias de amparo, los cuales ha denominado efectos *inter comunis* e *inter pares*<sup>4</sup>.

De este modo sustentó mi salvamento parcial de voto.

Atentamente,

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada

---

<sup>4</sup> Cfr. Providencias SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), A-071 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-461 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Ibagué, catorce (14) de abril de dos mil veinte.

**Radicación:** 73001-33-33-005-2020-00058-01  
**Interno No:** 00109 - 2020  
**Acción:** DE TUTELA  
**Referencia:** IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
**Accionante:** ALEXIS DÍAZ GONZÁLEZ- MARÍA CECILIA ARROYO  
RODRÍGUEZ- YENNIFER RUIZ GAITÁN  
**Accionado:** COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL -INSTITUTO  
NACIONAL DE SERVICIO CIVIL

Se resuelve la impugnación presentada por Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán contra la providencia del 26 de febrero de 2020, mediante la cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, niega las pretensiones de la acción presentada.

#### ANTECEDENTES

Las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, presentaron acción de tutela, la cual, mediante acta individual de reparto (fl. 1) le correspondió dar trámite a la misma al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, contra la Comisión Nacional del Servicio Civil e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que les sean amparados sus derechos fundamental a: el acceso a la carrera administrativa por meritocracia, Igualdad, trabajo en condiciones dignas, debido proceso y confianza legítima. En consecuencia, solicitan se acceda a las siguientes:

#### **Pretensiones principales:**

Las actoras en el escrito de tutela solicitan:

**PRIMERO:** Se ampare el derecho fundamental al acceso a la carrera administrativa por meritocracia (artículo 40 numeral 7 y artículo 125 constitucional), Igualdad (artículo 13 constitucional), trabajo en condiciones dignas (artículo 25 constitucional), debido proceso (artículo 29 constitucional) y confianza legítima.

**SEGUNDO:** Se ordene a la CNSC y al ICBF que, en el término de 48 horas siguientes al fallo de tutela, realicen los trámites administrativos pertinentes para que se dé cumplimiento a lo ordenado en el artículo 6° de la ley 1960 de 2019 y en consecuencia se autorice y use en estricto orden de mérito, la lista de elegibles que se conformó en

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018, código OPEC Nro. 34795, en el cargo de carrera denominado DEFENSOR DE FAMILIA, código 2125, grado 17, de Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, convocatoria 433 de 2016, para que nombren en periodo de prueba a las actoras, en 3 de las 4 vacantes definitivas que se encuentran provistas en provisionalidad en la ciudad de Ibagué, mediante resoluciones Nro. 0773 del 2018 y Nro. 0907 del 2017.

### **Pretensiones subsidiarias.**

**PRIMERO:** Se ampare el derecho fundamental al acceso a la carrera administrativa por meritocracia (artículo 40 numeral 7 y artículo 125 constitucional), Igualdad (artículo 13 constitucional), trabajo en condiciones dignas (artículo 25 constitucional), debido proceso (artículo 29 constitucional) y confianza legítima.

**SEGUNDO:** Que, en concordancia con la pretensión anterior, se suspenda la vigencia del artículo 5° de la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018, que reza:

ARTÍCULO QUINTO: La lista de elegibles conformada a través del presente Acto Administrativo tendrá una vigencia de dos años contados a partir a partir de la fecha de su firmeza, conforme a lo establecido en el artículo 64 del Acuerdo 20161000001376 de 2016, en concordancia con el numeral 4° del artículo 31 de la ley 909 de 2004.

Y así no se cause un perjuicio irremediable por la posible mora en el autodenominado estudio y actividades administrativas y financieras que pregona el ICBF a través de respuesta a derecho de petición del 31 de enero de 2020.

**TERCERO:** Se le indique límites en tiempo al ICBF y a la CNSC para realizar los trámites administrativos y financieros, en especial que el tiempo no sea superior a la vigencia de las listas de elegibles.

### **Fundamentos fácticos.**

Las accionantes expresaron como hechos los siguientes:

**PRIMERO:** La CNSC en compañía del ICBF lanzó la convocatoria Nro. 433 de 2016, en la cual las actoras participaron para la OPEC Nro. 34795.

**SEGUNDO:** Como resultado del proceso de selección, las actoras ostentaron las posiciones Nro. 26, 28 y 29, de acuerdo al orden establecido en la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018, la cual se encuentra en firme desde el 31 de julio de 2018.

**TERCERO:** Los primeros 22 ciudadanos (hubo un empate en el puesto 15) fueron nombrados a través de la resolución 10345 del 17 de agosto de 2018, en estricto orden de mérito, sin embargo tres profesionales no continuaron con el proceso y por ello, la CNSC autorizó para que se utilizara la lista de elegibles para nombrar a los 3 participantes siguientes en la lista, es decir # 23, 24 y 25, los cuales ya fueron provistos mediante resoluciones 1204 de 2019, 2094 de 2019 y resolución 2095 de 2019.

**CUARTO:** Con los nombramientos realizados por el ICBF quedó claro que quienes continúan en estricto orden de mérito, son las actoras N° 26 Alexis Díaz González,

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

Nº 27 Arturo Torres Valencia (ausente en la petición), Nº 28 María Cecilia Arroyo y Nº 29 Yennifer Ruiz Gaitán, de la lista de elegibles de acuerdo a la recomposición de lista inmediata de que trata el artículo 63 de la resolución CNSC - 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016.

**QUINTO:** A través de derecho de petición, se solicitó al ICBF que informara si en la actualidad existían vacantes del empleo denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del Sistema General De Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la ciudad de Ibagué, a lo cual la Dirección de Gestión Humana informó que existían cuatro vacantes creadas con posterioridad a la convocatoria que se encontraban provistas en provisionalidad por los señores Horacio Trillos Pérez, Andrea del Rocío Arciniegas Forero, Yennifer Ruiz Gaitán y Roberto Salazar Fernández .

**SEXTO:** El 27 de junio de 2019, se sancionó la ley 1960 de 2019, la cual modificó la ley 909 de 2004 y el decreto ley 1567 de 1998, en esta el artículo 6º, modificó el numeral 4º del artículo 31 de la ley 909 de 2004, y dispuso que con la lista de elegibles y en estricto sentido de méritos, se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad.

**SÉPTIMO:** La CNSC, recientemente, mediante la expedición del criterio unificado “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 2019”, con ponencia del comisionado Fridole Ballén Duque, señaló que las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos, con igual denominación , código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.

**OCTAVO:** Las vacantes definitivas referenciadas anteriormente, son los mismos empleos, de acuerdo con los preceptos y requisitos que señala la CNSC, pues se cumple con la igual denominación código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes.

**NOVENO:** Con base en el criterio de unificación, se elevó derecho de petición para realizar nombramiento ante el ICBF, quien a su vez respondió que no tenía conocimiento sobre el procedimiento a seguir y envió a la CNSC la solicitud, la cual dio como respuesta que las listas de elegibles deberán usarse durante su vigencia para proveer tanto las vacantes de los empleados que integran la Oferta de Empleos de Carrera- OPEC de la respectiva convocatoria, como las nuevas vacantes que se generen con posterioridad a la aprobación del acuerdo de convocatoria, siempre y cuando corresponda a los mismos empleos, y por consiguiente para hacer uso de la lista de elegibles la entidad deberá elevar solicitud de autorización de uso ante la CNSC.

**DÉCIMO:** Con fundamento en la respuesta emitida por el ICBF en la que se informó la existencia de 4 vacantes definitivas en la ciudad de Ibagué del mismo empleo denominado Defensor de Familia, código 2125 grado 17, y la respuesta enviada por la CNSC en la que se expone la unificación del criterio de uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960, el pasado 30 de enero del año en curso las accionantes elevaron un nuevo derecho de petición al ICBF solicitando que se emitiera un oficio a la CNSC, en el que se indique de manera expresa solicitud de autorización para el uso de la lista de elegibles contenida en la resolución CNSC - 20182230073855, para

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

proveer a las accionantes tres de las cuatro vacantes de los empleos generados en la ciudad de Ibagué conforme al protocolo exigido por la CNSC, y posteriormente se emitirán los actos administrativos correspondientes para **terminar** los nombramientos provisionales y realizar los nombramientos de las actoras en periodo de prueba para el cargo de Defensor de Familia de la regional **Tolima**.

**DÉCIMO PRIMERO:** El 31 de enero del 2020 se emitió respuesta en la que el ICBF se limitó a señalar que iniciaría el estudio pertinente para identificar las vacantes que cumplieran con las características del empleo, y posteriormente se realizaría la solicitud de uso de las listas de elegibles a la CNSC.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Las listas de elegibles tiene una vigencia corta en el tiempo, por lo cual, como ha señalado la Corte Constitucional en sentencia T-133-2016, ante la premura del tiempo, es procedente la acción de tutela en estos casos, superándose el requisito de subsidiaridad frente a un proceso contencioso administrativo demandado, según lo establece la CNSC en la página del banco de lista de elegibles, tiene vigencia hasta el día 30 de julio de 2020.

**DÉCIMO TERCERO:** Las actoras manifiestan que la omisión del ICBF de realizar los nombramientos, evidencia un acto violatorio a los derechos que solicitan tutelar, por cuanto aprobaron las diferentes etapas del concurso y se encuentran en la lista de elegibles y adicionalmente el ICBF mediante respuesta a derecho de petición **informó** sobre la existencia de 4 vacantes para el cargo al que participaron, no obstante se abstiene de llevar a cabo la gestión necesaria para el nombramiento, siendo evidente la dilación para conceder la pretensión, lo que conlleva a un perjuicio irremediable.

**DÉCIMO CUARTO:** Existen antecedentes jurisprudenciales respecto a solicitudes similares en las cuales se ordena al ICBF efectuar los trámites administrativos necesarios para nombrar y posesionar a los accionantes, como la sentencia de tutela de segunda instancia Nro. 686793333003-201900131-01 del Tribunal Administrativo de Santander y la sentencia de tutela de segunda instancia Nro. 760013333021-201900234-01.

### **Actuación procesal.**

La solicitud de amparo constitucional fue presentada en la Oficina de Reparto de la Administración Judicial de Ibagué el día 14 de febrero de 2020; mediante auto del 17 de febrero de 2020 (fl. 35), el Juzgado Quinto Oral Administrativo del Circuito de Ibagué, avocó su conocimiento, se vinculó a las personas que conforman el registro de elegibles para proveer vacantes del empleo de carrera denominado Defensor de Familia, código 2125 ofertado mediante la convocatoria Nro. 433 de 2016 del ICBF- Código OPEC Nro. 34795, y a los señores Horacio Trillos Pérez, Andrea del Rocío Arciniegas Forero, Yennifer Ruiz Gaitán y Roberto Salazar Fernández quienes actualmente ejercen en provisionalidad los cargos en cita, y se requirió a las entidades accionadas y vinculados para que allegaran los informes donde **consten** los antecedentes de los hechos y pretensiones de que trata la presente acción de tutela.

### **Contestación.**

Dentro del término de traslado concedido los vinculados Roberto Salazar Fernández, Andrea del Rocío Arciniegas Forero y Horacio Trillos Pérez, y la entidad

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

accionada ICBF, se pronunciaron sobre los hechos y pretensiones de la acción, tal y como lo advierte la constancia secretarial.

**Contestación vinculados - Roberto Salazar Fernández y Andrea del Rocío Arciniegas Forero (fls. 78- 93).**

Se opusieron a todas y cada una de las pretensiones señalando que los cargos provistos en provisionalidad, no fueron objeto de la convocatoria No. 433 de 2016, y que conforme al principio de vigencia normativa no le es aplicable a la convocatoria en mención la ley 1960 de 2019, dado que la convocatoria es de 2016, la lista quedó en firme el julio de 2018 y la vigencia de la norma se da a partir del año 2019.

Expresan que la acción de tutela es improcedente para discutir la controversia planteada por los accionantes como quiera que existe un mecanismo principal para suscitar su controversia ante la jurisdicción contenciosa administrativa, máxime cuando no se logra comprobar un peligro inminente e irremediable causado cuando la accionante Yennifer Ruiz Gaitán, a la fecha ostenta el cargo de Defensora de Familia, código 2125, grado 17 del ICBF regional Tolima.

**Contestación Vinculado - Horacio Trillos Pérez (fls. 180-203).**

Solicita se deniegue, por improcedente la tutela, como quiera que existen medios judiciales ordinarios, idóneos y efectivos, como la acción de nulidad y de cumplimiento para resolver la controversia; se ha demostrado que los cargos solicitados por los accionantes no fueron objeto del concurso en el que participaron, destacándose las reglas de la convocatoria y la normatividad vigente, limitan la aplicación de la lista de elegibles solo para los cargos ofertados.

Advierte que la ley 1960 de 2019 no tiene efectos retroactivos; no hay una uniformidad y consistencia de criterio interpretativo de la CNSC; no existe un derecho cierto e indiscutible en cabeza de los accionantes y por el contrario, debe garantizarse el derecho a todos los ciudadanos a participar en el concurso de méritos para proveer los cargos creados con posterioridad a la convocatoria.

**Contestación de la accionada - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (fls. 206-220).**

La entidad accionada a través de su apoderado judicial considera que en el presente caso la tutela deviene improcedente, por no cumplir con los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, subsidiaridad y perjuicio irremediable, puesto que ya fue publicada la lista de elegibles, la cual adquirió firmeza el 31 de julio de 2018 y se conformó para proveer 122 vacantes y en dicha lista los accionantes ocuparon posiciones 26, 28 y 29.

Así mismo, señala que los accionantes no cuestionan dicha lista sino actuaciones que surgieron con posterioridad, específicamente el hecho de que no se haya efectuado inmediatamente su nombramiento en aplicación del artículo 6° de la ley 1960 de 2019.

Advierte que se procederá a realizar su nombramiento una vez se surtan una serie de procedimientos que se están adelantando por parte del instituto y una vez la

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

CNSC apruebe el uso de la lista de elegibles, máxime cuando los accionantes desconocen que el artículo ? de la ley 1960 de 2019, creó el derecho a los empleados de carrera administrativa a concurso de ascenso y movilidad horizontal, para lo cual la ley otorgó a la CNSC termino para regular el derecho.

Finalmente, señala que la entidad accionada no vulneró derecho alguno, pues efectuó los nombramientos de conformidad con las normas vigentes, esto es la ley 909 de 2004, decreto 1894 de 2012, máxime cuando los demandantes escinden el contenido de la norma la cual debe interponerse de manera integral, pues adquiere los derechos conforme a la lista de elegibles bajo el imperio de la ley 909 de 2004 y solicitan al tiempo la aplicación de la ley 1960 respecto del uso de la lista de elegibles, situación que también ha sido regulada en la norma anterior.

### **Pruebas.**

Dentro del expediente obran los documentos que se relacionan a continuación:

- Copia de resolución Nro. CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018 (fl. 12).
- Oficio Nro. 20201020002601 de 7 de enero de 2020, expedido por la CNSC, información uso de lista OPEC 34795 convocatoria Nro. 433 de 2016- ICBF (fls 13-14).
- Criterio unificado de la lista de elegibles adoptado por la CNSC (fls. 14 vto. - 15 vto; 199-203)
- Derecho de petición elevado por Yennifer Ruiz G. al ICBF de fecha 31 de diciembre de 2019 (fls. 16-18).
- Respuesta a derecho de petición (Fls. 18 vto.- 19 vto.).
- Derecho de petición solicitando nombramiento de Yennifer Ruiz G. (fls. 20-22).
- Respuesta a derecho de petición remisión por competencia (fls. 22 vto.).
- Copia de la resolución Nro. 0773 de 2018 y 907 de 17 de febrero de 2017, por medio de la cual se nombra provisionalmente a Horacio Trillos Pérez, Andrea del Rocío Arciniegas, Yennifer Ruiz Gaitán y Roberto Salazar (fls. 23-27; 96-117).
- Comprobante de correo electrónico y petición de nombramiento suscrito por Alexis Gonzales, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán (fls. 27 vto. - 30).
- Respuesta a solicitud de nombramiento vacante definitiva Nro. 202012100000014563 del 30 de enero de 2020 (fl.31).
- Respuesta a solicitud de nombramiento vacante definitiva Nro. 20201020102581 del 30 de enero de 2020 (fls. 32-33).
- Resolución Nro. 1479 de 4 de septiembre de 2017 “por el cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se dictan otras disposiciones “ (fld. 118-124).
- Resolución Nro. 7781 del 5 de septiembre de 2017 por medio de la cual se hacen unos nombramientos en provisionalidad (fls. 125-138; 214-222).
- Acta de posesión de Andrea del Rocío Arciniegas Forero (fl. 139- 140).
- Acta de posesión de Roberto Salazar Fernández (fl. 141).

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

- Resolución Nro. CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018 “por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer 23 vacantes del empleo identificado con código OPEC Nro. 34795, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, convocatoria Nro. 433 de 2016-ICBF” (fls. 143-179).
- Oficio Nro. 201912100000223791 del 24 de diciembre de 2019, el ICBF señala la existencia de 4 vacantes en provisionalidad en el cargo Defensor de Familia código 2125 grado 17 (fl. 234).

### **Sentencia de primera instancia.**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, en fallo del 26 de febrero de 2020 (fls. 236 a 243), determinó negar la acción constitucional con base en la irretroactividad de las leyes, pues las actoras solicitan la aplicación de la ley 1960 de 2019 aun cuando la lista de elegibles conformada mediante resolución Nro. CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018 quedó en firme el 31 de julio de 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, señaló que para el caso bajo estudio, se debe dar aplicación al artículo 31 numeral 4° de la ley 909 de 2004, el cual dispuso que las listas de elegibles solo podrían ser utilizadas para proveer los cargos para las cuales se efectuó el concurso; a su vez, hace referencia al decreto 1083 de 2015, en el cual se estableció que “las listas, durante su vigencia, solo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004”.

Finalmente, establece que la Corte Constitucional en sentencia unificada de mayo de 2011, determinó que las entidades están obligadas a proveer únicamente las vacantes para las cuales se convocó el respectivo concurso y no para otros, los cargos que se encuentren fuera de la convocatoria requerirán de un concurso nuevo para su provisión.

### **La impugnación.**

Mediante escrito dirigido al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, radicado el día 03 de marzo del año en curso (Fls. 341-360), las actoras impugnaron el fallo de primera instancia argumentando que en la parte considerativa de la providencia impugnada incurrieron en graves yerros como: i. No se analizó debidamente el recaudo documental arrimado a la foliatura; ii. Se interpretó de manera errada la legislación vigente; iii. Se abordó incorrectamente el problema jurídico respecto a la irretroactividad de la norma; iv. Se fundamentó la decisión con antecedente jurisprudencial antiguo sin considerar la reciente postura de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; v. No se contempló el impacto nacional que tiene esta decisión.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

## CONSIDERACIONES

### **La competencia.**

En atención a lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia.

### **Problema jurídico.**

Con base en los hechos relatados en precedencia, corresponde a la Sala, determinar, si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales al acceso a la carrera administrativa por meritocracia, Igualdad, trabajo en condiciones dignas, debido proceso y confianza legítima de las actoras al no ser nombradas en propiedad en el cargo de Defensor de Familia código 2125, grado 17, y en consecuencia, determinar si se confirma o revoca la decisión del *a quo*.

### **La Carrera Administrativa como pilar del Estado Social de Derecho.**

La Constitución Política establece en su artículo 125 el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración, así mismo, establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público, en los siguientes términos: *“Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público”*.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2009, con Magistrado Ponente EDUARDO MENDOZA MARTELO, estableció que el sistema de mérito consiste en que el Estado pueda *“contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”*.<sup>2</sup>

La importancia de la carrera administrativa como pilar del Estado Social de Derecho, se vio plasmada en esta misma providencia, en la que se indicó que el incumplimiento o la inobservancia de las normas de la carrera implica el desconocimiento de los fines estatales, pues el sistema de carrera administrativa tiene como soporte principios y fundamentos propios de la definición de Estado que se consagra en el artículo 1 constitucional, así como supone el desconocimiento del derecho a la igualdad, el acceso a cargos públicos y el debido proceso. Es así como se concluyó que *“la carrera administrativa es, entonces, un principio constitucional y, por*

---

<sup>1</sup> Constitución Política, artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. 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. (...)

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2009. M.P. Eduardo Mendoza Martelo.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

*lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución".<sup>3</sup>*

En este orden de ideas, la Corte puntualizó la existencia de una relación connatural entre la carrera administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública, ya 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>4</sup>

### **Naturaleza de las listas de elegibles.**

Las listas o registros definitivos de elegibles son actos administrativos de carácter particular que tienen como finalidad establecer la forma de provisión de los cargos objeto de concurso, con un carácter obligatorio para la administración. En otras palabras, se trata de un acto administrativo que enumera las personas que aprobaron el concurso con el mayor puntaje de acuerdo a sus comprobados méritos y capacidades, las cuales deben ser nombradas en los cargos de carrera ofertados en estricto orden numérico.

Con la conformación de la lista o registro de elegibles se materializa el principio del mérito del artículo 125 de la Constitución, en la medida en que con él, la administración debe proveer los cargos de carrera que se encuentren vacantes. Las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme, salvo expresas excepciones legales. cuando la Administración asigna a un concursante puntaje al finalizar cada una de las fases que comprende el concurso, expide un acto administrativo de carácter particular y concreto, en la medida que surte un efecto inmediato, directo y subjetivo respecto del destinatario; lo mismo ocurre cuando consolida dichos resultados mediante la conformación de una lista de elegibles; acto administrativo que a pesar de su naturaleza plural en cuanto lo integra un conjunto de destinatarios, crea derechos singulares respecto de cada una las personas que la conforman.

Este acto tiene una vocación transitoria o temporal toda vez que tiene una vigencia específica en el tiempo, generalmente de dos años, lo cual refuerza su obligatoriedad, porque durante su vigencia la administración debe hacer uso de él para llenar las vacantes que originaron el llamamiento a concurso.

La conformación de la lista de elegibles, así entendida, genera para quienes hacen parte de ella, un derecho de carácter subjetivo, que consiste en ser nombrados en el cargo para el que concursaron, cuando el mismo quede vacante o esté desempeñando por un funcionario o empleado en encargo o provisionalidad.

### **La autorización del uso de listas de elegibles como parte del régimen para la provisión de los empleos de carrera administrativa.**

La Corte Constitucional en numerosas oportunidades ha sentado jurisprudencia en el sentido de que "*las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con*

---

<sup>3</sup>Ibídem.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2008. M. P. Mauricio González Cuervo.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 – 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

*ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme*"<sup>5</sup>. De igual manera se ha establecido pacíficamente que las bases del concurso se convierten en reglas particulares de obligatorio cumplimiento tanto para los participantes como para la entidad convocante, razón por la cual deben ser respetadas y resultan inmodificables y cambiar las reglas que han generado confianza legítima en quienes participan, conduciría a la ruptura del principio de la buena fe y atentaría contra la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, todos ellos principios que ineludiblemente rigen la actividad administrativa.<sup>6</sup>

Por otra parte, es posible que el legislador o la misma entidad convocante, permita hacer uso del registro de elegibles para proveer cargos diversos a los que fueron ofertados cuando sean de la misma naturaleza, perfil y denominación de aquellos. Así lo ha entendido la Corte constitucional en distintos fallos, el primero de ellos fue la sentencia C-319 de 2010, en el marco del estudio de constitucionalidad del artículo 145 de la Ley 201 de 1995, una norma especial que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, creó para la Defensoría del Pueblo, en el que establecía la posibilidad de utilizar la lista de elegibles para proveer vacantes de grado igual o inferior, correspondientes a la misma denominación. En esta oportunidad, la Corte resolvió declarar exequible la norma demanda entendiendo que una interpretación conforme con la Constitución apuntaba a que cuando se tratara de proveer una vacante de grado igual, que tuviera la misma denominación, el uso de la lista de elegibles es un deber y no una facultad del nominador.

En esta providencia, la Corte Constitucional, acogió el criterio según el cual, las listas de elegibles, mientras estén vigentes, pueden ser extendidas o utilizadas para proveer empleos adicionales a los originalmente ofertados, siempre y cuando sean iguales a los inicialmente sacados a concurso. Ello porque (i) de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, la regla general es que los empleos públicos son de carrera y deben ser provistos a través de concursos públicos que permitan comprobar, verificar y medir el mérito; y (ii) en virtud de la aplicación de criterios de razonabilidad, eficiencia y economía en el gasto público, de tal manera que se le dé el mayor uso posible a la lista de elegibles mientras esté vigente.

En otra ocasión, la Corte marcó un precedente jurisprudencial mediante la sentencia SU-446 de 2011, en la cual adopta una posición claramente distinta al estudiar la utilización de las listas de elegibles en el sistema de carrera de la Fiscalía General de la Nación, producto de las múltiples tutelas que se habían interpuesto por la utilización de las listas que se generaron con los concursos realizados en el año 2007 por dicha entidad. En esta providencia sostuvo que *"el registro de elegibles debe ser utilizado únicamente para llenar exclusivamente las vacantes señaladas en la respectiva convocatoria" (...)* *"teniendo en cuenta que las pautas o reglas de los concursos públicos para el acceso a la carrera son inmodificables y que a la Administración no le es dado hacer ninguna variación de ellas porque se lesionarían los derechos y principios propios del Estado Social de Derecho que nos rige"*.

No obstante lo anterior, aclaró que dicha sentencia en nada contradecía a la sentencia C-319 de 2010, pues tanto el Legislador cuando regula uno de los regímenes de carrera especial, o la «entidad convocante», pueden disponer la posibilidad de que la lista de

<sup>5</sup> Corte Constitucional sentencia SU-913 de 2009.

<sup>6</sup> Ver entre otras, sentencias T- 256 de 1995, SU-446 de 2011 y T-256 de 2008.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

elegibles sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente ofertados en el concurso de méritos, siempre que estos sean de la misma naturaleza, perfil y denominación que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria.

Dijo entonces la Corte:

*“6.5. Es importante señalar que lo expresado hasta aquí no contradice ni desconoce lo expuesto en la sentencia C-319 de 2010 sobre el deber de la administración de hacer uso del registro de elegibles cuando existan vacantes de la misma identidad de los cargos convocados, por cuanto en dicho fallo se analizó una norma especial que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, creó para la Defensoría del Pueblo, entidad con un régimen especial de carrera. Es cierto que la Fiscalía General de la Nación también tiene un régimen especial de carrera, frente a la cual el legislador no consagró una norma igual o similar a la que fue analizada en esa oportunidad por esta Sala, razón por la que no se puede afirmar que nos encontremos ante supuestos de hecho iguales que exijan el mismo tratamiento jurídico.*

*Lo anterior significa que es potestad del legislador señalar en la ley general de carrera o en las leyes de carrera especial que con el registro de elegibles se pueden proveer cargos diversos a los que fueron ofertados cuando sean de la misma naturaleza, perfil y denominación de aquellos. Facultad que también puede ostentar la entidad convocante, quien en las reglas que regirán el concurso puede señalar expresamente que la lista que se configure servirá para proveer las vacantes que se lleguen a presentar en vigencia de la lista para empleos de la misma naturaleza y perfil. La introducción de este criterio es una pauta de obligatoria observancia para la administración, que le permitirá, en el término de vigencia del registro de elegibles que se llegue a conformar, proveer las vacantes que se lleguen a presentar, por cuanto expresamente habilitó el uso de ese acto administrativo para tal efecto.”<sup>7</sup>*

De acuerdo con lo expuesto, la Corte Constitucional acepta que la «entidad convocante» pueda disponer la posibilidad de que la lista o registro definitivo de elegibles, sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente de oferta en el concurso de méritos, siempre que dicha regla sea prevista en las reglas del concurso, es decir, en las bases de la convocatoria, y que estos nuevos empleos sean de la misma denominación, naturaleza y perfil que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria.

El Consejo de Estado también se ha ocupado de estudiar la legalidad de la regla que habilita el uso de la lista de elegibles para proveer cargos que no fueron ofertados en la convocatoria a concurso, siempre que sean equivalentes o similares. En sentencia de 26 de julio de 2018, proferida en el expediente 2015-1101 (4970-2015), la Sección Segunda de esta Corporación conservó la presunción de legalidad de varios apartados del Acuerdo No. 001 de 9 de abril de 2015, “por el cual se convoca y se fijan las bases y el cronograma del Concurso de Méritos Público y Abierto para el nombramiento de Notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial”:

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional sentencia SU 446 de 2011.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

*“Agrega esta Corporación, que la regla jurisprudencial que autoriza el uso de la lista de elegibles, mientras estén vigentes, para proveer cargos diferentes a los que fueron ofertados, siempre que sean de la misma naturaleza, perfil y denominación, y se haya establecido así en las bases de la respectiva convocatoria, tiene un claro arraigo constitucional, pues, materializa principios fundamentales de la función administrativa consagrados en el artículo 209 Superior, tales como economía, celeridad, eficiencia y eficacia, garantizando que un mayor número de plazas o empleos, sean provistas con quienes superaron todas las etapas del concurso y se ubicaron en la lista de elegibles.  
(...)”*

*Por otra parte, también se garantiza el postulado fundamental del mérito contenido en el artículo 125 de la Constitución, pues, permitir el uso de las listas de elegibles, mientras estén vigentes, para proveer empleos adicionales a los inicialmente ofertados, pero iguales o equivalentes a estos, parte precisamente, de la premisa según la cual, las personas designadas tienen comprobados méritos para desempeñar el cargo de notario. Es decir, se están nombrando a personas que han superado un concurso de mérito, diseñado de acuerdo a las necesidades del servicio y, especialmente, para cargos de igual naturaleza y categoría, es decir, no se trata de un mecanismo de ingreso automático a la función pública, arbitrario e inconsulto. Ello apunta a hacer más eficiente el uso del talento humano, en cuanto se acude a personal capacitado y previamente evaluado sobre las condiciones necesarias para el ejercicio de los cargos por proveer. De esta manera, se asegura que a la función pública accedan los mejores y los más capaces funcionarios, descartándose la inclusión de otros factores de valoración que son contrarios a la esencia misma del Estado Social de Derecho, y a la filosofía que inspira el sistema de carrera, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, pues, mientras se surten los nuevos concursos, los cargos de carrera a proveer quedarían sujetos a la sola voluntad del nominador y lo serían a través de la figura de la provisionalidad.*

*Y finalmente, se garantiza el ejercicio del derecho subjetivo de que son titulares quienes hacen parte de la lista de elegibles, en cuanto permite que éstos accedan a un cargo igual para el que concursaron y demostraron su idoneidad.  
(...)”*

*En el caso objeto de análisis, observa la Sala que en lo que tiene que ver con la utilización de las listas de elegibles en el Sistema Específico de Carrera Notarial, para el último concurso de méritos, de acuerdo con el artículo 1º del Acuerdo 001 de 9 de abril de 2015, en las bases mismas de la convocatoria se estableció que una vez provistos la totalidad de los cargos ofertados en la convocatoria, se puedan usar los registros de elegibles, para proveer eventuales cargos vacantes, aunque estos no hayan sido objeto de oferta en el proceso de selección, así como para proveer las notarías que se lleguen a crear durante la vigencia de las listas de elegibles.*

*Por lo tanto, para la Sala se encuentran satisfechas las dos condiciones exigidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando habilitó el uso de las listas de elegibles para proveer empleos no ofertados inicialmente en la respectiva convocatoria, esto es, (i) que las bases de la respectiva convocatoria así lo establezca, y (ii) que los cargos que no fueron sacados a concurso al inicio del proceso de selección, y que se proveerían con las listas de elegibles, sean iguales o equivalentes a aquellos para los que se conformaron esos registros de elegibles.”*

Así las cosas, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, señalaron, que la «entidad convocante» pueda disponer la posibilidad de que la lista o registro definitivo

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

de elegibles, sea utilizada para proveer cargos que no hayan sido objeto inicialmente de oferta en el concurso de méritos, siempre que: (i) dicha regla sea prevista en las reglas del concurso, es decir, en las bases de la convocatoria, y (ii) que estos nuevos empleos sean de la misma denominación, naturaleza y perfil que los que fueron expresamente contemplados en la convocatoria.

### **Análisis del caso concreto.**

En el caso sometido a consideración, las accionantes pretenden que se amparen los derechos fundamentales al acceso a la carrera administrativa por meritocracia, Igualdad, trabajo en condiciones dignas, debido proceso y confianza legítima, y en consecuencia sean nombradas en periodo en el cargo de carrera denominado DEFENSOR DE FAMILIA, código 2125, grado 17, conforme a la lista de elegibles que se conformó en la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018.

El juez de primera instancia determinó en fallo del 26 de febrero de 2020 negar la acción constitucional con base en la irretroactividad de las leyes, pues las actoras solicitan la aplicación de la ley 1960 de 2019 aun cuando la lista de elegibles conformada mediante resolución Nro. CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018 quedó en firme el 31 de julio de 2018.

Analizando el acervo probatorio allegado al expediente, considera la sala que está debidamente acreditado que las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán participaron en la convocatoria Nro. 433 de 2016, superando todas las etapas del concurso de méritos y en razón de ello ocuparon las posiciones Nro. 26, 28 y 29 en la lista de elegibles conformada mediante resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018, para proveer 23 vacantes del empleo identificado con código OPEC no. 34795, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El artículo 31 numeral 4° de la ley 909 de 2004, establecía, antes de su modificación, que las listas de elegibles solo podían usarse para proveer los cargos ofertados en cualquier concurso de méritos presidido por la Comisión Nacional del Servicio Civil. En consecuencia, dicha norma excluía la posibilidad de utilizar la lista para conferir nombramientos de vacantes definitivas surgidas con posterioridad a la respectiva convocatoria, y en concordancia con esta disposición el Decreto 1894 de 2012, a su vez compilado por el Decreto 1083 de 2015, estableció lo siguiente:

*“Parágrafo 1°.Una vez provistos en período de prueba los empleos convocados a concurso con las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, tales listas, durante su vigencia, sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.”<sup>8</sup>*

Finalizada la etapa clasificatoria y eliminatoria del concurso de méritos en mención, la Comisión Nacional del Servicio Civil emitió las resoluciones por medio de las

---

<sup>8</sup> Decreto 1894 de 2012, artículo 1°.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

cuales se conformaron las listas de elegibles para varias de las OPEC ofertadas en la convocatoria 433 de 2016.

La redacción del artículo 4° de los actos administrativos emitidos por la CNSC, incluida la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018, fue la siguiente:

*“ARTÍCULO CUARTO.- Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados.”*

Lo anterior, significa que la redacción original de dicho canon, permitía conferir nombramiento para ocupar vacantes definitivas surgidas con posterioridad al inicio de la convocatoria 433 de 2016.

Sin embargo, aun cuando el ámbito de aplicación del decreto 1894 de 2012, debía seguir la consideración general de que las pautas de la convocatoria son inmodificables, porque de lo contrario se vulnera la confianza legítima y el principio de buena fe, la Resolución Nro. 20182230156789 del 22 de noviembre de 2018 de la Comisión Nacional del Servicio Civil revoca el artículo 4° de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la convocatoria 433 de 2016- ICBF, por considerar que las disposición *“no se encuentra en consonancia con el Decreto 1894 de 2012, la reiterada jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional y el marco regulatorio fijado por el Acuerdo 20161000001376 del de septiembre de 2016... en particular, lo dispuesto en el artículo 62 ibídem”*.

Dentro de la convocatoria 433 de 2016, las actoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, se presentaron al empleo con código OPEC no. 34795, denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17, todas vez que en la convocatoria Nro. 433 de 2016 - ICBF solo se ofertaron 23 vacantes para dicho empleo, las cuales fueron debidamente ocupadas, y las cuatro vacantes existentes surgieron con posterioridad.

De conformidad con las premisas expuestas en la parte considerativa, la sala encuentra que las pautas de la convocatoria son inmodificables tal como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Así mismo, dichas pautas obligan tanto a la entidad que convoca como a quienes participan sin que pueda ser modificado, porque de lo, como se observó con anterioridad, se estaría violando la confianza legítima y el principio de buena fe de quienes participaron. No puede ser atendible, como ocurre en el caso concreto, que se modifiquen circunstancias que afectan el derecho de quienes participaron en la convocatoria aspirando a la posibilidad por una parte de ocupar la vacante para la cual concursaron o por otra de optar por un empleo equivalente. Cercenar una de las posibilidades que existía implica un cambio sustancial en las normas de la convocatoria que afectan indudablemente a quienes tenían la confianza legítima de hacer parte de la carrera administrativa a través del concurso de méritos.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que aunque la redacción original del numeral 4° del artículo 31 de la ley 909 del 23 de septiembre de 2004 dictó que con la lista de elegibles “se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, la ley 1960 del 27 de junio de 2019, modificó tal artículo, según el cual con la lista de elegibles “se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”.

Resulta, entonces, evidente que ha operado un tránsito de legislación en cuya virtud, compete la sala evaluar si se dan los presupuestos para que la Ley 1960 de 2019 sea aplicable a Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán o si por el contrario, debe seguirse con la Ley 909 de 2004 sin modificaciones.

Respecto a esto, es claro que, por regla general, las normas rigen hacia el futuro una vez son divulgadas, y excepcionalmente regirán ultractiva o retroactivamente, pero adicionalmente se ha aceptado otra modalidad de aplicación temporal de las normas denominada retrospectividad, que a las luces de la sentencia T-564 de 2015 consiste en:

*“...la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva.*

*En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia.”<sup>9</sup>*

Como consecuencia de lo anterior, siendo la generalidad de las leyes que surjan efectos ex nunc, una norma posterior podrá regular situaciones anteriores siempre y cuando sean meras expectativas y no situaciones jurídicas consolidadas, como quiera que de estas últimas se entenderán finiquitadas sus consecuencias bajo la ley antigua.

Bajo esta premisa de que los aspirantes que figuran en una lista de elegibles cuentan con una mera expectativa salvo aquél que ocupe el primer lugar, único de quien se predica un derecho adquirido, y teniendo de presente que el nominador no cuenta con una facultad sino con un deber al momento de recurrir a la lista de elegibles, a efectos de proveer un cargo de grado y denominación iguales para el cual se abrió originalmente el concurso de méritos, la sala encuentra que es dable aplicar retrospectivamente la Ley 1960 de 2019 a las accionantes, puesto que su situación no se encuentra consolidada dentro de la Convocatoria 433 de 2016.

En resumen, considera la Sala que pretender modificar las reglas que regían la convocatoria, o hacer oponible el cambio normativo dado con el Decreto 1894 de 2012 a las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, en aplicación del cual se revocó el artículo 4° de la resolución Nro. CNSC -

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-569 de 2011. En igual sentido las sentencias 1-156 de 2012 y 1-180 de 2015.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

20182230073855 del 18 de julio de 2018, viola el debido proceso, que en el caso concreto deriva en una vulneración al derecho al acceso a cargos públicos y lesiona el derecho al trabajo de quien se ve privado del acceso a un empleo o función pública a pesar de la existencia de unas reglas que permitían el uso de listas de elegibles para proveer vacantes definitivas ofertadas por la convocatoria y que generaron la confianza legítima en la administración.

En la medida que el mérito debe ser el criterio predominante para seleccionar a quienes deben ocupar los cargos al servicio del Estado, y la jurisprudencia de la corte ha entendido que una interpretación ajustada a la Constitución apunta a que cuando se trate de proveer una vacante de grado igual, que tenga la misma denominación, el uso de la lista de elegibles es un deber y no una facultad del nominador, la administración deberá solicitar la respectiva autorización para el uso de las listas de elegibles para los empleos con vacancia definitiva

Por lo expresado anteriormente, se revocará la sentencia de primera instancia que negó el amparo de los derechos fundamentales al acceso a la carrera administrativa por meritocracia, Igualdad, trabajo en condiciones dignas, debido proceso y confianza legítima, de las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - REVOCAR**, la sentencia de primera instancia del 26 de febrero de 2020, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante la cual negó la acción de tutela presentada por las señoras Alexis Díaz González, María Cecilia Arroyo y Yennifer Ruiz Gaitán, y en su lugar **CONCEDER** la tutela de los derechos de las actoras a la carrera administrativa por meritocracia, Igualdad, trabajo en condiciones dignas, debido proceso y confianza legítima.

**SEGUNDO. - ORDENAR** al Instituto Colombiano de Bienestar familiar - ICBF, que en el término improrrogable de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta sentencia, solicite a la Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC la autorización del uso de la lista de elegibles y efectúe los trámites administrativos necesarios para nombrar y posesionar en periodo de prueba a las señoras Alexis Díaz González identificada con C.C. 38.362.619 de Ibagué-Tolima, , María Cecilia Arroyo Rodríguez identificada con C.C. 52.232.317 de Bogotá D.C. y Yennifer Ruiz Gaitán identificada con C.C. 65.632.956 de Ibagué- Tolima, en el empleo identificado con el código OPEC Nro. 34782 denominado Defensor de Familia, código 2125, grado 17 del Centro Zonal Jordán, Regional Tolima, conforme a la lista de elegibles establecida en la resolución CNSC - 20182230073855 del 18 de julio de 2018.

**TERCERO.- NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Radicación: 73001-33-33-005-2020-00058-01 (00109 - 2020)  
Acción: Tutela - Impugnación de Sentencia  
Accionante: Alexis Díaz González- María Cecilia Arroyo Rodríguez- Yennifer Ruiz Gaitán  
Accionado: Comisión Nacional De Servicio Civil -Instituto Nacional De Servicio Civil

**CUARTO.** - Ejecutoriada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término previsto en el artículo 32 ibídem.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Magistrado

  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Magistrado

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN**  
**SALA LABORAL**

Magistrado Ponente:  
**LEONIDAS RODRÍGUEZ CORTÉS**

Proyecto presentado, discutido y aprobado en sala de decisión del nueve (09) de junio de dos mil veinte (2020).

<b>PROCESO</b>	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>ÁNGELA CECILIA ASTUDILLO MONTENEGRO</b>
<b>ACCIONADO(S)</b>	<b>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC</b>
<b>VINCULADOS</b>	<b>ASPIRANTES INSCRITOS LISTA ELEGIBLES CONVOCATORIA #433 DE 2016 DEL ICBF CONCURSO OPEC #38826 “PROFESIONAL ESPECIALIZADO CÓDIGO 2028 GRADO 17”</b>
<b>RADICADO</b>	<b>19-001-31-05-002-2020-00072-01</b>
<b>INSTANCIA</b>	<b>SEGUNDA – IMPUGNACIÓN SENTENCIA</b>
<b>TEMAS Y SUBTEMAS</b>	<b>DEBIDO PROCESO, IGUALDAD, TRABAJO Y EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS.</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>Se confirma la sentencia impugnada.</b>

## **1. ASUNTO A TRATAR:**

Procede esta Sala a resolver la impugnación formulada por la parte accionada, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, frente a la sentencia de tutela proferida el veintiocho (28) de abril del año dos mil veinte (2020), por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, Cauca, mediante la cual se concedió la protección constitucional invocada por la accionante.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1.- La demanda y su fundamento:**

Invocando la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y el acceso a cargos públicos, a nombre propio, promovió acción de tutela contra Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que el juez de tutela luego de la protección de sus derechos fundamentales, ordene a las accionadas realicen los trámites administrativos pertinentes para que se dé cumplimiento a lo ordenado en los artículos 6° y 7° de la Ley 1960 de 2019, y en consecuencia se autorice y use la lista de elegibles contenida en la Resolución Nro. 20182020064285 del 22 de junio de 2018, para que la nombren y posesionen en una de las 591 vacantes definitivas que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017, y así evitarle un perjuicio irremediable.

Como fundamentos fácticos la actora expone que, mediante Acuerdo Nro. 20161000001 del 05 de septiembre de 2016, la Comisión Nacional del Servicio Civil, convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del ICBF.

Que la actora se inscribió para optar por 4 vacantes del empleo identificado con el código OPEC Nro. 38826, denominado Profesional Especializado Código Nro. 2028, Grado 17.

La CNSC mediante Resolución Nro. 20182020064285 del 22 de junio de 2018 conforma la lista de elegibles, quedando la accionante en el quinto lugar y mediante Resolución Nro. 9544 del 26 de julio de 2018 el ICBF nombró en periodo de prueba a quienes habían quedado en los primeros cuatro lugares de la lista de elegibles.

El 22 de noviembre de 2018 la CNSC expidió la Resolución Nro. CNSC 20182230156785, que revoca el artículo 4 de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la convocatoria Nro. 443 de 2016, lo que impidió que el ICBF pudiese usar la lista de elegibles, para ocupar cargos creados nuevos, o en otra sede territorial.

De otro lado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1479 de 2017 por el cual creó quinientos noventa y uno (591) cargos de carácter permanente, 17 iguales a los que optó la accionante en la convocatoria Nro. 433 de 2016.

Que el 27 de junio de 2019 se expidió la Ley 1960 que modificó la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998 cuyo artículo 6 establece: "El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedara así: *"Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborara en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes definitivas de cargos equivalente no convocadas, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad"*.

Que el 1° de agosto de 2019 la CNSC expidió el "Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019", donde adoptó:

*“En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente es aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada.”*

Que a la fecha no cuenta con posibilidad real de acceder a un cargo público ofertado por el ICBF en el citado concurso de méritos, dado que las únicas cuatro vacantes que se ofertaron en la OPEC 38826, Código 2028 Grado 17, están ocupadas, y según la directriz, dicha lista de elegibles de la que hago parte no podrá ser tenida en cuenta ya que fue expedida por un proceso de selección que se adelantó con anterioridad a la expedición de la Ley 1960 de 2019, pese a que el artículo 7 de la Ley 1960 de 2019, precisa que dicha ley rige a partir de la fecha de su publicación, por la que tanto el ICBF como la CNSC deben acatar lo preceptuado por ella, y proveer las vacantes creadas por el Decreto 1749 de 2017 con las listas de elegibles expedidas en razón de la Convocatoria 433 de 2016, que para el caso en concreto cuenta con vigencia hasta el 10 de julio de 2020.

En la respuesta dada a la petición realizada el día 17 de marzo del año corrientes, en el punto dos, el ICBF pone de manifiesto que en la Regional Cauca existen dos vacantes definitivas provistas en provisionalidad, una en la ciudad de Popayán y otra en el Municipio de Santander de Quilichao (Fls. 24 al 26 cd. juzgado).

## **2.2.- Respuesta de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF:**

A través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, se opuso a la prosperidad de la presente acción constitucional, bajo el argumento que no ha incurrido en ninguna conducta violatoria de la ley, o derechos fundamentales de la accionante, pues su actuación se ha ceñido a la normatividad y jurisprudencia vigente.

Que se ha dado respuesta de fondo y en forma oportuna a todas las peticiones realizadas por la actora.

Expuso que el proceso para proveer las vacantes de la convocatoria 433 de 2016 para el empleo Profesional Especializado Código 2028 Grado 17 OPEC (38826) en el que participó la accionante Ángela Cecilia Astudillo Montenegro, ya se surtió con el nombramiento y posesión de los participantes que ocuparon los 4 primeros lugares.

Explica, para el Departamento del Cauca, en este momento hay 2 vacantes en los municipios de Popayán y Santander de Quilichao.

Que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el Decreto 1894 de 2012 y la jurisprudencia constitucional (SU-446 de 2011), las listas de elegibles solo pueden usarse para proveer cargos ofertados al momento de la respectiva convocatoria y por tal razón, resulta improcedente acceder a sus pretensiones para que a partir del uso de la lista de elegibles en la que se encuentra, sea nombrada en una vacante distinta a la ofertada bajo el número OPEC 39958.

Que la Ley 1960 de 2019, no es aplicable en el presente caso, como quiera que rige a futuro y por ende, no puede cobijar los acuerdos de convocatoria aprobados antes de su entrada en vigencia, esto es, antes del 27 de junio de 2019, más aún cuando la lista de elegibles en la que se encontraba la accionante

(Resolución N° CNSC 20182230040835 del 26 de abril de 2018) cobró firmeza el 9 de junio de 2018.

Que tampoco le es aplicable la Sentencia de segunda instancia del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca del 18 de noviembre de 2019, accionante Jessica Lorena Reyes Contreras, radicado 76001333302120190023401, que tiene solo efectos inter comunis para la lista de elegibles de la OPEC 39958, Cargo Profesional Universitario, código 2044 grado 8. (Folios 33 a 44)

### **2.3. Respuesta de la Comisión Nacional de Servicio Civil - CNSC.**

A través del asesor jurídico de la entidad, mediante escrito solicitó la declaración de improcedencia de la acción de tutela, por cuanto esta no es la vía para reclamar este tipo de derechos, al existir otra vía judicial, que no es otra que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Que respecto de la aplicación de la Ley 1960 de 2019 es necesario advertir que la misma tiene vigencia desde su publicación esto es, desde el 27 de junio de 2019, no tiene efectos retroactivos y su aplicación se hará para convocatorias posteriores a su entrada en vigencia.

Finalmente, solicita se declare la improcedencia de la tutela, y la desvinculación de la acción, por cuanto la Comisión Nacional del Servicio Civil “CNSC”, carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que si bien es cierto esa entidad adelantó el proceso de concurso para proveer los empleos vacantes en la planta de personal del ICBF, también lo es que no tiene ninguna competencia respecto de la administración de la planta de personal del ICBF, pues la facultad para nombrar y retirar servidores públicos se encuentra en cabeza del Representante legal de la entidad en este caso, la Directora del ICBF. (Folios 68 a 75)

## **2.4. Respuesta de los vinculados:**

Pese a estar debidamente notificados y vinculados a la presente acción de tutela, ninguno se pronunció frente a los hechos de la acción.

## **3. LA SENTENCIA IMPUGNADA.**

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, mediante sentencia del 28 de abril de 2020, **declaró** la procedencia de la acción de tutela, y **protegió** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de la señora Ángela Cecilia Astudillo Montenegro. En consecuencia, **ordenó** a la Comisión Nacional del Servicio Civil “CNSC”, que (i) dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de notificada esta decisión, oferte los cargos de Profesional Universitario Código 2028, Grado 17 creados mediante el decreto 1479 de 2017 para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y respecto del registro de elegibles contenido en la Resolución Nro. CNSC 20182020064285 del 22 de junio de 2018, sin que pueda exceder un mes calendario; (ii) elabore la lista de elegibles dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento para optar y una vez notificado y en firme dicho acto, lo remitirá dentro de los cinco (5) días siguientes al ICBF que deberá nombrar a la aspirante dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de las listas, observando en todo caso el estricto orden de mérito.

Indica el juez, **como argumento de su decisión**, que *“además de la procedencia de este mecanismo constitucional, pese a la existencia de otro mecanismo judicial ante la seria posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable para la tutelante dado el vencimiento próximo del registro elegibles que le impediría acceder al empleo público, encuentra esta instancia que el argumento expuesto por las tuteladas, respecto a la imposibilidad jurídica de que se utilice el registro de elegibles en el que se encuentra la actora para cubrir las vacantes creadas, que incluye el cargo para*

*el que concurso, bajo la premisa de que es anterior a la vigencia de la ley 1960 de 2019, impone una restricción que no se desprende de su art. 6, destacando que para el 27 de junio de 2019, el referido registro se encontraba vigente dada su vigencia de 2 años. En este contexto resulta extraño argüir una aplicación retroactiva de la norma que impide, sin razón, el derecho de la accionante a acceder al empleo público por el sistema de mérito que tiene rango constitucional (art. 125), desconociéndose de paso el principio de favorabilidad en términos del art. 53 superior.*

*De su lectura no se desprende la interpretación restrictiva que hace la entidad, pues la norma claramente prevé que la lista de elegibles y en estricto orden de mérito cubrirá las vacantes para las que se efectuó el concurso y “las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”. En este evento es indudable de que se trata de una vacante definitiva de un cargo para el que concurso la accionante, aspecto que no es objeto de discusión, surgida con posterioridad a la convocatoria, sin que la norma haga alusión a que solo aplica para aquellos registros de elegibles posteriores a su vigencia. Una tesis distinta implica un abierto desconocimiento del debido proceso.*

*Aclara que si bien existe una orden de tutela con efectos inter comunis proferida el 18 de noviembre de 2019 por el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en acción de tutela interpuesta en contra de las entidades accionadas, la misma solo amparó el derecho de aquellos integrantes que hacían parte del registro de elegibles contenido en la Res. CNSC-20182230040835 del 26 de abril de 2018, que es distinto al que se ubica la accionante, por lo que sus efectos no le son extensivos”.*

Mediante auto de fecha 05 de mayo de 2020, el juzgado aclaró la sentencia en mención, indicando: **Primero.-** Aclarar la sentencia de Tutela No. 025, interpuesta en la acción constitucional interpuesta por ÁNGELA CECILIA ASTUDILLO MONTENEGRO contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL “CNSC” en

el sentido de indicar que para todos los efectos el cargo con Código OPEC N° 38826 su denominación correcta es PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, creado por el Decreto 1479 de 2017.

#### **4. LA IMPUGNACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF:**

Argumenta el apoderado: (i) el juez no aplicó el principio de rigurosidad del precedente para determinar la procedencia de la tutela, pues existen fallos de la Corte Constitucional que tratan problemáticas de las fases de los concursos, más no de actos posteriores a la expedición de las listas de elegibles, que son actos que concluyen con toda la fase de selección; (ii) no tuvo en cuenta que el ICBF debe adelantar un serie de acciones que implican destinación de recursos públicos, conforme a la legislación vigente, se debe pagar el uso de la lista de elegibles a la CNSC.

Argumenta que no había trascendencia del asunto porque no estaba en discusión alguna irregularidad en el proceso del concurso y por cuanto la lista de elegibles había sido proferida y fueron nombrados quienes ocuparon los primeros puestos, casos en los que la Corte ha establecido la especial protección de la tutela, no con posterioridad a la emisión de la lista de elegibles y con la discusión de problemas jurídicos complejos como la aplicación de una nueva noma en el tiempo.

Adicionalmente, reitera que, en el presente caso la acción de tutela deviene improcedente, por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable, puesto que:

(i) Ya se publicó la lista de elegibles y ya adquirió firmeza, la cual se conformó para proveer 4 vacantes y en dicha lista la accionante ocupó la posición 5.

(ii) La accionante no cuestiona dicha lista sino situaciones que surgieron con posterioridad, específicamente el hecho no se haya aplicado directamente el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, para efectos de su nombramiento en las nuevas vacantes creadas con posterioridad a la Convocatoria 433 de 2016;

(iii) El ICBF ya le informó a la actora que procederá a hacer su nombramiento, una vez se surtan una serie de gestiones y procedimientos que se están adelantando por parte del instituto, y una vez la CNSC apruebe el uso de la lista de elegibles.

(iv) La accionante exige el cumplimiento del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 (que modificó el numeral 4 de la Ley 909 de 2004), desconociendo que la misma norma (artículo 2) creó el derecho a los empleados de carrera administrativa a concurso de ascenso y movilidad horizontal, para lo cual, la Ley otorgó término a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para regular el derecho.

Igualmente, el ICBF advierte que no ha incurrido en ninguna actuación vulneradora de derechos fundamentales de la actora, puesto que, hizo los nombramientos a que había lugar de conformidad con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 (vigente para el momento en que se dio apertura a la convocatoria), el Decreto 1894 de 2012 y la jurisprudencia constitucional (sentencia SU-446 de 2011).

Solo hasta el 16 de enero de 2020, hace poco más de tres meses, la CNSC, como órgano rector de la carrera administrativa, emitió el criterio unificado “uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019”, en virtud del cual se hará uso

de las listas conforme a la mencionada Ley, lo cual implica llevar cabo una serie de procedimientos complejos y un trámite presupuestal que se están adelantando en el momento.

Con base en lo expuesto en este escrito, solicita: PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, del 28 de abril de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, en el marco de la acción de tutela de la referencia.

En su lugar, solicita DECLARAR IMPROCEDENTE la acción, por no cumplir los requisitos de: (i) trascendencia iusfundamental del asunto; (ii) subsidiariedad y perjuicio irremediable.

Subsidiariamente, solicita que sea NEGADA, al no advertirse violación de derechos fundamentales por parte del ICBF.

## **5. PRESUPUESTOS DE VALIDEZ Y EFICACIA PROCESALES.**

### **5.1. Competencia:**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, la sentencia de tutela puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, para ante el superior jerárquico, a quien se le confiere competencia para resolverla y en el caso sub – judice, le corresponde al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, a través de su Sala Laboral.

### **5.2. Capacidad jurídica:**

La accionante es persona mayor de edad y tiene facultades, para actuar en defensa de sus derechos fundamentales, por medio de la presente acción.

Las entidades accionadas e intervinientes, como personas jurídicas de naturaleza pública, actuaron a través de su representante legal o apoderado judicial, cada uno legalmente autorizado para representarlas en sede judicial.

### **5.3. Sobre la procedencia de la acción de amparo:**

Para responder a este cuestionamiento del recurso de impugnación, la Sala CONFIRMA la decisión de Primera Instancia sobre la procedencia de la presente acción de amparo, con fundamento en las siguientes premisas:

**5.3.1.** La acción de tutela fue concebida para guardar el imperio de la Constitución, como mecanismo de defensa y protección inmediata de los **derechos fundamentales**, a través de un procedimiento preferente y sumario, que conduce a expedir una declaración judicial cuyo contenido es emitir órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

La procedencia de la acción de tutela se supedita a la comprobación de una afectación material o de una amenaza latente a un derecho de rango fundamental, que justifica la excepcional y pronta intervención del juez constitucional para hacer cesar tales actos trasgresores, en aras de mantener el equilibrio consignado por la Constitución Política.

En consecuencia, la intervención del juez de tutela atiende a un criterio de excepcionalidad y su ámbito de competencia se circunscribe estrictamente a la presunta vulneración de derechos fundamentales, sin ser dable que invada la órbita de competencias de los jueces ordinarios, pues estaría actuando en contra de la misma Constitución.

**5.3.2.** Tan evidente es el anterior mandato, que el inciso 3° del artículo 86 superior y el numeral 1° del artículo 6° del Decreto

2591 de 1991, prevén de manera expresa que éste mecanismo procederá únicamente, cuando el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, **salvo**, que aquél se proponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; perjuicio que debe ser **inminente**, en el sentido de que amenaza o está por suceder prontamente; que las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser **urgentes**; que sea **grave**, y **que la orden del juez de tutela sea impostergable**. Es por tanto, una acción residual o subsidiaria que no está llamada a proceder como mecanismo alternativo o sustituto de las vías legales de protección de los derechos.

**5.3.3.** En relación con la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos, la H. Corte Constitucional en sentencia T-094 de 2013, expuso:

*“En el caso específico de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular, se ha predicado por regla general su improcedencia a no ser que se invoque para evitar **la configuración de un perjuicio irremediable**. Ello, por cuanto el interesado puede ejercer las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, como medida preventiva solicitar dentro de ésta, la suspensión del acto que causa la transgresión. Sin embargo, el amparo constitucional es procedente en aquellos asuntos en los cuales se demuestre que pese a existir otros mecanismos ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales involucrados, éstos carecen de idoneidad para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.”*

Luego entonces, en cada caso, el juez constitucional deberá previamente analizar si el medio judicial ordinario o contencioso administrativo realmente brinda la protección inmediata del derecho fundamental que se encuentra inminentemente amenazado o vulnerado, es decir, si es efectivo e idóneo, o si, por el contrario, se trata de una alternativa meramente formal porque

no es eficaz para su salvaguarda o porque su curso ordinario representa una carga desproporcionada para el afectado, de tal forma que su tardanza puede configurar un perjuicio irremediable para sus derechos, ya que, de ocurrir lo primero, la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la tutela, pues el carácter subsidiario de esta acción así lo exige.

**5.3.4.** Ahora, en materia contencioso administrativa, como consecuencia de lo estatuido en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe tenerse en cuenta para efectos de lo anterior, en todos los procesos de carácter declarativo que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, desde la presentación de la demanda y en cualquier etapa del proceso, las partes podrán pedir al juez o magistrado el decreto y práctica de las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia<sup>1</sup>, las cuales, incluso, de acreditarse su urgencia, podrán ser decretadas sin necesidad de notificar a la contraparte. De ahí que, quede evidenciado que el trámite dispuesto para las medidas cautelares en el nuevo ordenamiento procesal administrativo en cuanto a su oportunidad, requisitos de la solicitud, procedencia, términos y recursos, constituye un trámite independiente al previsto para las demás actuaciones que deban surtirse ante esa jurisdicción, incluso la admisión de la demanda, como quiera que su vigencia dependerá única y exclusivamente, de la persistencia de los hechos o circunstancias que las motivaron, independientemente del procedimiento que haya dado curso a la relación procesal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 229 CPACA. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya a lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

<sup>2</sup> En providencia de 13 de mayo de 2014, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, en cuanto al decreto y práctica de las medidas cautelares

**5.3.5.** No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, (i) cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o (ii) cuando no cuentan con la celeridad necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En sentencia T-160 de 2018, la Corte Constitucional frente al perjuicio irremediable sostuvo:

*“En relación con el primer supuesto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio **para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible***<sup>3</sup>. Este amparo es eminentemente temporal, como lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

*Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, es decir, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes; (iii) el perjuicio debe ser grave, esto es, susceptible de generar un daño trascendente en el haber jurídico de una persona; y finalmente, (iv) exige una*

---

en los procesos Contencioso Administrativos precisó lo siguiente: “Como ya se indicó, el trámite de las medidas cautelares es independiente a cualquier otro que se adelante dentro del proceso, de tal manera que la adopción de dichas medidas no está condicionada a la admisión de la demanda y/o a la firmeza del auto admisorio. La medida se adopta mediante una providencia motivada, inclusive, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso. Según lo previsto en el artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá, i) por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o ii) en la solicitud que se realice en escrito separado. Luego entonces, la norma permite que la solicitud de suspensión provisional se sustente en el concepto de violación que se exprese en la demanda, sin que ello signifique, que la adopción de dicha medida se condicione por ello, a la ejecutoria del auto admisorio de la demanda. En este orden de ideas, en el caso concreto, no existe impedimento procesal para entrar a decidir, en el término previsto en el artículo 233 del CPACA, la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados.”

<sup>3</sup> Sentencia T-225 de 1993, Vladimiro Naranjo Mesa.

*respuesta impostergable para asegurar la debida protección de los derechos comprometidos<sup>4</sup>. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008<sup>5</sup>, se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela”.*

**5.3.6.** En el presente caso, hay claridad y sin discusión, la accionante hace parte del registro de elegibles quedando en quinto lugar para proveer cuatro (4) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC N° 38826 denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del “ICBF”, según se verifica en la Resolución N° CNSC - 2018202064285 del 22 de junio de 2018, 2018. Además, que la vigencia de este registro es de 2 años, de conformidad con la Ley 1960 de 2019, vigencia que finaliza el 22 de junio de 2020.

Conforme a lo anterior, nos encontramos con la procedencia de la acción constitucional impetrada por la señora Ángela Astudillo, en tanto, estamos en presencia de la configuración de un perjuicio irremediable, en primer lugar, porque está debidamente probado que la vigencia de la lista de elegibles está por finalizar, es decir, en menos de un mes pierde vigencia, lo que generaría en la accionante una pérdida de cualquier derecho que se pueda desprender de la Convocatoria Nro. 433 de 2016 del ICBF, generando así que la acción contenciosa sea inocua y no cumpla con el objetivo de proteger los derechos de la actora, generando un perjuicio irremediable en la protección de sus derechos fundamentales.

---

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las Sentencias T-225 de 1993 y T-808 de 2010.

<sup>5</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En segundo lugar, las acciones contenciosas administrativas y sus medidas preventivas no serían eficaces, pues para el momento en que las mismas se estén tramitando ya habría perdido vigencia la lista de elegibles y con ello los posibles derechos que se derivan de esta lista y que se encuentran en cabeza de la accionante.

Pero además, ante las actuales condiciones que limitan la prestación del servicio de justicia en todas las jurisdicciones, incluso la administrativa, por razón de las medidas adoptadas para afrontar la pandemia del COVID19, la acción contenciosa no es el instrumento idóneo y expedito para la protección de sus derechos fundamentales y evitar el perjuicio irremediable a punto de padecer, puesto que se suspendió el servicio para la presentación de demandas contenciosas y de paso, la imposibilidad de solicitar las medidas cautelares, a mediados de abril de 2020, cuando se presenta esta tutela vía digital.

Por lo anterior, se comparte lo sostenido por el juez de instancia, cuando declaró la procedencia de la acción constitucional por configurarse un perjuicio irremediable.

## **6. ASUNTOS PARA RESOLVER**

Siguiendo el escrito de impugnación, La Sala debe resolver el siguiente **PROBLEMA JURÍDICO**:

¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de la señora ÁNGELA CECILIA ASTUDILLO MONTENEGRO, al negar el nombramiento en un cargo igual a aquel para el que concursó, que se encuentra vacante, está de primera en la lista de elegibles vigente, por la omisión de aplicar la prórroga de la lista de elegibles, conforme a lo previsto en la Ley 1960 de 2019?

**La Tesis de la Sala** apunta a **confirmar** la sentencia de primera instancia, por cuanto, la Ley 1960 de 2019 entró a hacer parte del ordenamiento jurídico cuando se encontraba vigente la lista de elegibles para el cargo para el cual concursó la accionante, y en su artículo 6° numeral 4, regula con claridad que la lista de elegibles cubre las vacantes para las que se efectuó el concurso y las que surjan con posterioridad a la convocatoria, sin especificar ningún termino de vigencia y de aplicación, como si lo hizo el legislador con los encargos que reguló en el artículo 1° parágrafo 1° de la mencionada ley.

Las razones son las siguientes:

**6.1.** La Corte Constitucional en sentencia T-606 de 2010, indica:

*“En la Carta de 1991 se regula, la función pública debe ser desarrollada teniendo en cuenta algunos principios constitucionales como, el mérito, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la imparcialidad, la transparencia, la celeridad y la publicidad.<sup>[15]</sup>*

*De acuerdo con lo anterior, la misma Constitución Política señaló que el principio constitucional del mérito es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, dispuesto por el artículo primero de la misma norma, pues de éste depende el desarrollo del principio democrático y del interés general. El mérito se materializa a través del concurso público, el cual, tiene como finalidad “evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa<sup>[16]</sup>”.<sup>[17]</sup>*

*Por tanto, la finalidad del concurso público es hacer que el mérito de los aspirantes que pretenden acceder a un cargo de la función pública, predomine ante cualquier otra determinación. Este concurso despliega un proceso en el cual se evalúan las calidades de cada uno de los candidatos bajo condiciones de igualdad, y así excluir nombramientos “arbitrarios o clientelistas o, en general, fundados en intereses particulares distintos de los auténticos intereses públicos.”<sup>[18]</sup>*

**7.2.** En la misma sentencia T-606 de 2010, frente al concurso público, expuso que es un procedimiento mediante el cual se garantiza que la selección de los aspirantes para ocupar cargos públicos se funde en la *“evaluación y en la determinación de la capacidad e idoneidad de éstos para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo”*. De esta manera, *“se impide la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios ‘subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante.”*<sup>[19]</sup><sup>[20]</sup>

La Corte Constitucional en sentencia T-606 de 2010 ha señalado, que si bien, con el concurso de méritos se busca la objetividad en la selección de los ciudadanos para ser nombrados en cargos públicos, para que éstos puedan acceder a la función pública en igualdad de condiciones, en estos procesos, además, se deben analizar y evaluar todos los factores que exhiba un candidato para ocupar un cargo de la administración, por lo que, en virtud de ello, serán tenidos en cuenta factores en los que no es posible la objetividad *“pues ‘aparece un elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección, como sería, por ejemplo, el análisis de las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el público, su comportamiento social, etc.”*<sup>[21]</sup><sup>[22]</sup>. Sin embargo, así exista un elemento subjetivo en la evaluación, la finalidad del concurso es *“desterrar la arbitrariedad”*<sup>[23]</sup>

De igual forma ha indicado que la selección objetiva para acceder a los cargos públicos, conlleva una consecuencia adicional, y es que, una vez terminado dicho proceso y se han establecido los resultados de cada aspirante en cada una de las pruebas y ponderado los factores objetivos y subjetivos requeridos para

ocupar el respectivo cargo, se nombre al participante más idóneo y capacitado, es decir, aquel que ocupó el primer lugar.

**7.3.** Para la Corte Constitucional, frustrar el derecho legítimo que tienen las personas seleccionadas en los procesos de concurso de méritos a ser nombradas en los cargos para los cuales concursaron, conlleva una violación de sus derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo.

En palabras de la Corporación:

*“la Corte mediante la sentencia SU-133 de 1998, sostuvo que se quebranta el derecho al debido proceso –que, según el artículo 29 de la Constitución obliga en todas las actuaciones administrativas- y se infiere un perjuicio cuando el nominador cambia las reglas de juego aplicables al concurso y sorprende al concursante que se sujetó a ellas de buena fe. Así mismo, se lesiona el derecho al trabajo cuando una persona es privada del acceso a un empleo o función pública a pesar de que el orden jurídico le aseguraba que, si cumplía con ciertas condiciones –ganar el concurso-, sería escogida para el efecto. En idéntica línea se conculca el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, cuando se otorga trato preferente y probadamente injustificado a quien se elige sin merecerlo, y trato peyorativo a quien es rechazado no obstante el mérito demostrado.”<sup>6</sup>*

En esa misma medida, precisó la Corte que tal curso de acción también *“equivaldría a vulnerar el principio de la buena fe –Artículo 83 de la Carta- al defraudar la confianza de quien se sometió a las reglas establecidas para acceder a un cargo de carrera administrativa después de haber superado todas las pruebas necesarias para determinar que él había ocupado el primer lugar y, por contera, los derechos adquiridos en los términos del artículo 58 Superior”<sup>7</sup>.*

---

<sup>6</sup> Sentencia SU-913 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez. AV. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>7</sup> Sentencia SU-913 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez. AV. Jorge Iván Palacio Palacio).

**7.4.** La jurisprudencia constitucional, en sentencia SU-913 de 2009, también ha aclarado que las listas de elegibles que se encuentran en firme son inmodificables, en virtud del principio constitucional de buena fe y de la confianza legítima que ampara a quienes participan en estos procesos<sup>8</sup>.

En desarrollo de esta postura, la Corte Constitucional en sentencia SU-913 de 2009, explicó que los actos administrativos que establecen las listas de elegibles, una vez en firme, crean derechos subjetivos de carácter particular y concreto que no pueden ser desconocidos por la Administración:

*“Cuando la Administración asigna a un concursante puntaje al finalizar cada una de las fases que comprende el concurso, expide un acto administrativo de carácter particular y concreto, en la medida que surte un efecto inmediato, directo y subjetivo respecto del destinatario; lo mismo ocurre cuando consolida dichos resultados mediante la conformación de una lista de elegibles; acto administrativo que a pesar de su naturaleza plural en cuanto lo integra un conjunto de destinatarios, crea derechos singulares respecto de cada una de las personas que la conforman.*

*... (...)*

*Lo cierto es que una vez en firme, el acto administrativo que contiene la lista de elegibles no puede ser modificado en sede Administrativa, sin perjuicio de la posible impugnación que se surta en sede judicial por fraude o incumplimiento de los requisitos de la convocatoria. Por ello, cuando el nominador designa para desempeñar un cargo de carrera a una persona que ocupó un puesto inferior dentro de la lista de elegibles, desplazando a quien la antecede por haber obtenido el mejor puntaje, lesiona sin lugar a dudas*

---

<sup>8</sup> Sentencia SU-913 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez. AV. Jorge Iván Palacio Palacio).

*derechos fundamentales, entre ellos, el de igualdad, el derecho al trabajo y el debido proceso. Como también se lesionan los derechos fundamentales de quienes ocupan los primeros lugares en las listas de elegibles cuando se reconfiguran dichas listas sin existir justo título que así lo autorice”<sup>9</sup>.*

**7.5.** En el presente caso, está en discusión el alcance del numeral 4, del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, que reza:

**“ARTÍCULO 6o.** *El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:*

*“Artículo 31. El Proceso de Selección comprende:*

*1. (...)*

*2. (...)*

*3. (...)*

*4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.*

## **8. HECHOS PROBADOS:**

Del estudio de los medios de convicción aportados al proceso, y sin discusión por las entidades accionadas, está debidamente probado:

---

<sup>9</sup> Sentencia SU-913 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez. AV. Jorge Iván Palacio Palacio).

**8.1.** Que la accionante participó en el concurso méritos denominado Convocatoria N 433 de 2016 en el ICBF y que hace parte del registro de elegibles quedando en quinto lugar para proveer cuatro (4) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC N° 38826 denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”, según se verifica en la Resolución N° CNSC - 2018202064285 del 22 de junio de 2018.

La vigencia de la lista de elegibles es de 2 años, por lo tanto, fenece el 22 de junio de 2020

**8.2.** El 1 ° de agosto de 2019 la CNSC aprobó y expidió el "Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019", en el que concluyó:

*“En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente es aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón cobijados por la ley ampliamente mencionada.”*

**8.3.** En razón a la expedición del Decreto 1479 de 2017, *"Por medio del cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras, y se dictan otras disposiciones."*, se crearon varios cargos a nivel nacional, incluido el cargo para el que concursó la accionante.

**8.4.** Está debidamente probado que la CNSC mediante resolución Nro. 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, revocó el artículo 4° de de la resolución que contiene la lista de elegibles de la mencionada convocatoria 433 de

2016, con el argumento que el Decreto 1894 del 11 de septiembre de 2012, compilado en el Decreto 1083 de 2015, norma vigente al momento de expedir el Acuerdo de Convocatoria, al establecer que “si agotados dichos órdenes no fuere posible la provisión del empleo, deberá realizarse proceso de selección específico para la respectiva entidad”.

## **CONCLUSIONES:**

**1.** Lo primero, está debidamente probado la demandante tiene un derecho subjetivo actual, por encontrarse en la lista de elegibles vigente para el cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR “ICBF”, pues así se probó y las partes accionadas no se opusieron a este hecho.

**2.** En segundo lugar, la Sala estima, el derecho de la actora al nombramiento en uno de los cargos vacantes que existen en la actualidad y fruto de la ampliación de la planta de personal de la entidad accionada ICBF, encuentra pleno respaldo en el numeral 4, del artículo 6º, de la Ley 1960 de 2019, al regular expresamente que con las listas de elegibles conformadas por la CNSC, o la empleadora, *“Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.”*

Según el tenor literal de esta normativa, salta a la vista que la actora tiene derecho al nombramiento en una de las nuevas vacantes creadas con ocasión de la ampliación de la planta de personal, que corresponden al mismo cargo para el cual concursó y está de primera en la lista.

**3.** Así las cosas, si bien la CNSC revocó el numeral 4 de la resolución que contiene la lista de elegibles, por la ausencia de vacantes en el cargo para el cual concursó, dentro de la convocatoria 433 de 2016, lo cierto es, con la expedición del numeral 4 del artículo 6, de la Ley 1960 de 2019, se revivió la posibilidad de postularse a las vacantes que actualmente existen, por razón de la creación de nuevos cargos en la planta de personal del ICBF, por medio del Decreto 1479 de 2017, concretamente en los municipios de Popayán y Santander de Quilichao, del departamento del Cauca, por cuanto, con la ley 1960 de 2019, se derogó de manera tacita lo previsto en el Decreto 1894 de 2012, y surge el derecho a la actora para postularse en los nuevos cargos creados en la entidad accionada ICBF.

Además, esta Ley 1960 de 2019 es de aplicación inmediata, y el concepto dado por la CNSC está en total contravía del tenor literal del numeral 4 del artículo 6 en cita anterior, con mayor razón, en esta ley únicamente se restringe su aplicación para casos posteriores a su vigencia, conforme al párrafo 1º, del artículo 1º, cuando se trata de los encargos, al prever que *“Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley.”*

Conforme a lo expuesto, esta Sala de Decisión confirma la sentencia de primera instancia que amparó los derechos fundamentales de la señora Ángela Cecilia Astudillo.

## **8.- DECISIÓN**

De conformidad con lo expuesto, la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN, actuando como Corporación Constitucional, administrando justicia en nombre de La República de Colombia, por autoridad de la ley y mandato de la Constitución,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, el día veintiocho (28) de abril de dos mil diecinueve (2019), dentro de la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por la señora **ÁNGELA CECILIA ASTUDILLO MONTENEGRO** en contra de la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.- ORDÉNESE** a la Secretaría de la Sala notifique esta providencia a todos los interesados en la forma indicada en el Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.-** Oportunamente **REMÍTASE** el expediente de tutela ante La H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

Los Magistrados,



**LEONIDAS RODRÍGUEZ CORTES**



**CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA**

Firma digitalizada válida para  
actos judiciales y administrativos



**FABIO HERNAN BASTIDAS VILLOTA**  
Magistrado

Popayán-Cauca



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

Pamplona, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente:

**DR. NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

**Acta No. 016**

Proceso	Acción de Tutela – Segunda Instancia
Radicado	54-518-31-12-002-2020-00033-01
Accionante	LUZ MARY DÍAZ GARCÍA
Accionado	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
vinculados	PARTICIPANTES DE LA CONVOCATORIA N. 433 de 2016 PERSONAS QUE CONFORMAN LA LISTA DE ELEGIBLES DEL CARGO DE PROFESIONAL ESPECIALIZADO CÓDIGO 2028, GRADO 17 DE LA CONVOCATORIA 433 DE 2016 FUNCIONARIOS QUE ACTUALMENTE OCUPAN LOS CARGOS DECLARADOS DESIERTOS DENTRO DE LA CONVOCATORIA

**ASUNTO.**

Decide la Sala resolver la impugnación presentada por **LUZ MARY DÍAZ GARCÍA** contra el fallo de tutela de fecha 20 de mayo de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Civil Laboral del Circuito de Pamplona.

**ANTECEDENTES**

**HECHOS.-<sup>1</sup>**

Conforme lo narrado por la Accionante y el trasegar procesal tenemos por tales los siguientes:

1.- LUZ MARY DÍAZ GARCÍA se inscribió, concursó y superó satisfactoriamente todas las etapas en la convocatoria 433 de 2016 para proveer el cargo de

<sup>1</sup> Folio 2 y ss. La paginación corresponde al archivo de pdf del expediente de primera instancia al que tuvo acceso el magistrado sustanciador, el cual le fue enviado a su correo electrónico institucional el 29 de mayo de 2020.

profesional especializado código 2028 grado 17, código OPEC (OFERTA PÚBLICA DE EMPLEOS DE CARRERA) 38694 en el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF.

2.- Por medio de la Resolución No. 20182230050595 del 21 de mayo de 2018 (en adelante Resolución 50595/2018), la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, CNSC, conformó *“la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el código OPEC número 38694, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Convocatoria No 433 de 2016-ICBF”*, en la cual la Accionante ocupó el segundo lugar<sup>2</sup>.

3.- El artículo cuarto de la mencionada Resolución 0595/2018 señalaba que *“Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de méritos para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”*.

4.- Sin embargo, tal artículo fue revocado por medio de la Resolución CNSC 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, por ser incompatible con la sentencia SU 446 de 2011 de la Corte Constitucional, el Decreto 1894 de 11 de septiembre de 2012 y el Acuerdo 20161000001376 (marco de la plurimencionada convocatoria), especialmente en su artículo 62. En tal resolución concluyó la CNSC: *“Corolario de lo expuesto, se tiene que el artículo cuarto de los 1187 actos administrativos previamente referidos contempló la posibilidad de conformar una lista general para la provisión de vacantes no convocadas por lo que deberá ser revocado conforme las razones anteriormente expuestas con el fin de restablecer el orden público”*.

6.- Con posterioridad al trámite del concurso y a la elaboración de la lista de elegibles del cargo de marras, el artículo 6 de la Ley 1960 de junio 27 de 2019 modificó el numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004 *“Por la cual se expiden*

---

<sup>2</sup> Folio 17 y ss.

*normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”, disponiendo que con las listas de elegibles se podían proveer las “las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”.*

7.- A través del “*criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, elaborado por la CNSC en sesión de 16 de enero de 2020, tal Entidad señaló que las vacantes generadas en convocatorias aprobadas antes de la promulgación de aquella norma sólo, podían ser cubiertas con los “mismos empleos” de la lista de elegibles, entendiendo por tales los que tienen la misma OPEC.

8.- Mediante oficio 20201020238471 de 27 de febrero de 2020<sup>3</sup>, la CNSC respondió el derecho de petición a la Accionante, refiriendo la imposibilidad de hacer uso de la lista de elegibles que integra la Accionante para proveer vacantes en el cargo de profesional especializado, código 2028, grado 17, manifestación en el mismo sentido que realizó mediante oficio 20201210000004751 de 25 de febrero de 2020, el ICBF<sup>4</sup>

## **PETICIONES.-<sup>5</sup>**

La Accionante solicitó que se le amparen sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, trabajo, igualdad y acceso a cargos públicos por el sistema de méritos y en consecuencia se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR realizar los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019 y se autorice y use la lista de elegibles conformada mediante Resolución número 20182230050595 del 21 de mayo de 2018 respecto al cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 en una de las vacantes que no fueron provistas en periodo de prueba y que fueron declaradas desiertas.

Además, pidió que se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL ofertar las vacantes del cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 en la oferta pública de empleos, con el fin de que quienes hacen

---

<sup>3</sup> Folio 53.

<sup>4</sup> Folio 49 y ss.

<sup>5</sup> Folio 11 a 12

parte de la lista opten por una de ellas, mientras que para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar requiere que una vez recibidas las listas de elegibles, efectúe el nombramiento según el orden que corresponda en una de las 27 vacantes declaradas desiertas o que hayan quedado vacantes con posterioridad a la conformación de la lista.

### **ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE.**

El 8 de mayo de 2020<sup>6</sup> la *A quo* admitió la acción de tutela por cumplir con las exigencias mínimas, ordenó su notificación y corrió traslado para que en el término de dos días los Accionados se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones, vinculó a quienes participaron en la convocatoria No. 433 de 2016 y a todas las personas que actualmente conforman la lista de elegibles del cargo de Profesional Especializado Código 2028, grado 17 de dicha convocatoria, así como a todos los funcionarios que actualmente ocupan los cargos declarados desiertos y decretó pruebas.

El 20 de mayo de 2020 resolvió la acción constitucional.

### **RESPUESTA A LA ACCIÓN**

#### **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)<sup>7</sup>.-**

Frente a los hechos, señaló que la CNSC mediante Acuerdo No. 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016, convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal del Sistema General de carrera administrativa del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, Convocatoria No. 433 de 2016.

Señala que la Accionante a través de la Oferta Pública No. 38694 ofertó una vacante del empleo denominado Profesional Especializado Código 2028 Grado 17, cuya ubicación geográfica era la Regional Norte de Santander – Pamplona.

---

<sup>6</sup> Folio 73 a 76.

<sup>7</sup> Folio 84 y ss.

Indica que la lista de elegibles fue publicada mediante Resolución No. 20182020050595 del 21 de mayo de 2018, en la que se encontraron habilitados 2 elegibles, en donde LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, ocupó el segundo lugar de elegibilidad.

En firme la lista de elegibles, continúa, se efectuó el nombramiento y posesión de la persona que ocupó el primer lugar de elegibilidad para proveer las vacantes de la convocatoria 433 de 2016 para el empleo de Profesional Especializado Código 2028 grado 17 en el que participó la accionante.

Solicitó se declare improcedente la acción de tutela por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable, argumentando que ya se publicó la lista de elegibles, la que adquirió firmeza en junio de 2018, la cual se conformó para proveer 1 vacante y la accionante ocupó la posición número 2.

Señala que la Actora lo que cuestiona es el hecho de no haberse efectuado su nombramiento en aplicación del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, que modificó el numeral 4 de la Ley 909 de 2004, desconociendo el artículo 2 de la misma norma que creó el derecho a los empleados de carrera administrativa a concurso de ascenso y movilidad horizontal, para lo que la Ley otorgó un término a la CNSC.

Plantea que la Accionante exige su nombramiento en un cargo que no guarda equivalencia con el cargo al que aspiró en el marco de la convocatoria, toda vez que ninguno de aquellos (tanto los declarados vacantes como los creados después de la convocatoria), fueron asignados al municipio de Pamplona.

Dice que no se puede afirmar de manera general y descontextualizada que la acción de tutela es procedente siempre que exista un concurso de méritos o lista de elegibles, dado que las controversias que pueden suscitarse son de diversa naturaleza y las particularidades de cada caso ameritan un estudio específico.

Aduce que la controversia principal versa sobre el cumplimiento inmediato de una norma de carácter general, frente a lo que se requiere adelantar una serie de acciones administrativas y financieras que implican tiempo y recursos públicos las cuales relaciona extensamente.

Añade, frente a la subsidiariedad y perjuicio irremediable, que la Accionante cuenta con mecanismos distintos a la tutela para ejercer sus derechos, pues ataca actos administrativos de carácter general y las respuestas dadas a los derechos de petición, lo que constituye un acto de trámite, que, por regla general, no son objeto de protección constitucional.

Respecto al criterio unificado “*uso de lista de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019*”, señala que el ICBF ha realizado acciones de verificación e identificación en la planta global, arrojando como resultado para el empleo Profesional Especializado Código 2028 Grado 17, en el cual participó LUZ MARY DIAZ GARCÍA, que no existe la viabilidad de aplicar lo señalado en el criterio unificado, puesto que los cargos declarados vacantes y aquellos creados con posterioridad a la convocatoria, no fueron asignados a la Regional Norte de Santander – Pamplona, por lo que no corresponde a la misma ubicación geográfica.

Resalta que el ICBF no ha vulnerado ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la accionante en tanto está adelantando todas las gestiones que implican el reajuste introducido por la Ley 1960 de 2019 y la norma no puede tener una aplicación inmediata como quiera que implica la revisión de los criterios establecidos por la CNSC.

Añade que aceptar la aplicación de la lista de elegibles de la Accionante, desconocería los derechos de las personas que se inscribieron en las OPEC correspondientes al empleo profesional especializado Código 2028 Grado 17, en las ubicaciones geográficas para las que sí se crearon nuevas vacantes, pues estas personas desde el inicio de la convocatoria escogieron esa ubicación, presentaron las pruebas y aprobaron el proceso a la luz de las necesidades del servicio de aquellos territorios.

#### **CIUDADANO MANUEL ORLANDO MENA ZAPATA<sup>8</sup>.-**

Quien manifestó actuar en calidad de inscrito en el concurso de méritos 433 de 2016 y en lista de elegibles en el cargo de Profesional Universitario OPEC 39458, luego de narrar las etapas desarrolladas en el concurso, señaló que el acuerdo que rige

---

<sup>8</sup> Folio 112 y ss.

la convocatoria siempre permite utilizar la lista de elegibles para las vacantes nuevas en iguales empleos, misma denominación, grado, función y perfil.

Manifestó que el comunicado de la CNSC del 16 de enero de 2020, crea confusión, respecto del concepto “mismos empleos”, concepto que es similar a “vacantes para las cuales se efectuó el concurso” pero completamente diferente a “cargos equivalentes” el cual es mencionado en la Ley 1960 de 2019.

### **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC)<sup>9</sup>.-**

Desde el inicio de su respuesta manifestó que su pronunciamiento solo sería respecto de la competencia de la entidad que representa.

Señaló que LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, participó en el concurso de méritos convocado mediante Acuerdo 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 para el empleo identificado con el código OPEC No. 38694 y que una vez superadas las fases del concurso se publicó la Resolución No. CNSC-20182230050595 del 21 de mayo de 2018 *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 38694, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF”*, en la cual ocupó la segunda posición con un puntaje de 70.63 puntos.

Refiere que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del acuerdo de convocatoria la CNSC remitió al ICBF, el acto administrativo para realizar los nombramientos de aquellos elegibles que ocuparon una posición meritória en la lista es conforme el número de vacantes ofertadas para cada OPEC, en estricto orden de mérito.

Indica que para el empleo en mención se ofertó una vacante, y que el elegible que adquirió el derecho a ser nombrado en periodo de prueba para el cargo fue el aspirante que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, mientras que la Accionante ocupó la segunda posición, por lo que no es posible que se realice su nombramiento.

---

<sup>9</sup> Folio 140 y ss.

Frente a la acción interpuesta señaló que no se acreditó el requisito de subsidiariedad, ni el perjuicio irreparable, al que se ve enfrentada la tutelante, requisito *sine qua non* para ejercitar el instrumento jurídico. Además, debe resultar improcedente por cuestionar actos administrativos que buscan revisar las reglas o pautas que rigen el concurso de méritos o determinaciones que se adoptan en la evolución de sus etapas o fases.

Finalmente señaló que no hay lugar al amparo solicitado por no agotarse las acciones ordinarias existentes y solicitó la desvinculación de la CNSC por falta de legitimación en la causa y subsidiariamente no tutelar los derechos invocados por la Accionante por no existir desconocimiento de los mismos.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>10</sup>**

El 20 de mayo de 2020 el Juzgado Segundo Civil Laboral de Pamplona resolvió declarar improcedente el amparo constitucional invocado por LUZ MARY DÍAZ GARCÍA respecto de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, igualdad y acceso a cargos públicos y negar el amparo constitucional respecto del derecho de petición.

Argumentó, respecto a la improcedencia declarada, que existen otros mecanismos de defensa judicial como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que se consagran medidas cautelares, y/o controvertir los actos administrativos mediante los recursos ordinarios.

De acuerdo a la inconformidad de la Resolución No. CNSC 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, dijo que se debieron ejecutar las acciones que tenía a su alcance a fin de controvertir el acto administrativo y buscar dejar en firme el artículo 4 de la Resolución No. CNSC 20182230050595 del 21 de mayo de 2018.

Refirió que la Accionante no solicitó el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y no allegó prueba sumaria de tal situación, pese a haber manifestado que su esposo por ser músico hace aproximadamente dos (2) meses no tiene trabajo en razón a la pandemia, no se alegó ni acreditó una presunta vulneración a su derecho al mínimo vital, máxime que su inconformidad radicó desde la expedición de la Resolución No.

---

<sup>10</sup> Folio 240 y ss.

20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, a partir de la cual se restringió la posibilidad de que su lista pudiese ser utilizada para otros cargos ubicados en otra zona geográfica diferente a la que inicialmente había opcionado.

Señaló que tampoco es un perjuicio irremediable que la lista de elegibles esté próxima a vencer, dado que la inconformidad se origina desde el 22 de noviembre de 2018, y sólo hasta el 8 de mayo de 2020 radicó la tutela, teniendo tiempo suficiente previo al vencimiento de la lista de elegibles para haber ejercido las acciones ordinarias frente a los actos administrativos que consideraba lesionaban sus derechos, lo que no hizo, ni siquiera recién expedida la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, de la que reclama le es aplicable para ser nombrada en otra ubicación geográfica diferente a la OPEC a la cual optó.

Indicó que tampoco se cumple con el requisito de la inmediatez, por cuanto se reprocha entre otras cosas haber revocado el artículo 4 de la Resolución No. CNSC 20182230050595 del 21 de mayo de 2018 por medio de la Resolución No. 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018 y si se estudiara desde la expedición del Criterio Unificado de fecha 16 de enero de 2020, hasta el momento de la interposición de la acción de tutela trascurrieron aproximadamente 4 meses, término para acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que tampoco se cumple con la inmediatez, no siendo aceptable que se hubiere esperado hasta casi el cumplimiento del término de caducidad para acudir al mecanismo residual.

Frente al derecho fundamental de petición y luego de analizar la solicitud y la respuesta, encontró que tanto la CNSC como el ICBF emitieron respuesta oportuna, de fondo, completa y congruente con lo peticionado, sin que ello signifique acceder a lo pretendido, la que fue puesta en conocimiento de LUZ MARY DIAZ GARCÍA.

Dijo también que no se presentó vulneración al derecho fundamental al debido proceso, por haberse respetado todas las etapas del proceso de selección correspondientes a la Convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF, según lo previsto en el Acuerdo No. CNSC 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016, así como los actos administrativos proferidos durante el mismo, los cuales se encuentran en firme.

Argumentó que desde la inscripción de LUZ MARY DIAZ GARCÍA a la convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF era conocida que para el cargo para el cual se postuló, solo existía una vacante para la Regional Norte de Santander – Pamplona, por lo que no se desconoce que lo que adquirió a través de la convocatoria fue una mera expectativa y no un derecho, cual obtuvo YASMÍN ROCÍO WILCHEZ MORENO, primer lugar en la lista de elegibles para el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 17 OPEC 38694, quien fue nombrada y posesionada en la única vacante ofertada respecto de dicho cargo en la ciudad de Pamplona.

Señaló que no le asiste razón a la Accionante respecto a los cargos equivalentes, pues si bien el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 la habilita para ser nombrada, esto sólo es posible en un cargo equivalente al que concursó, esto es, profesional universitario, código 2028 Grado 17, OPEC 38694, perteneciente a la Regional Norte de Santander, Pamplona, siempre que cumpla con la misma asignación básica mensual, propósito y funciones, y además porque el Acuerdo de convocatoria es ley para las partes, entre otros, la OPEC hace parte integrante del mismo y la Accionante sabía desde el principio que había una vacante para el cargo ofertado.

Frente al derecho a la igualdad, señaló que la Accionante no acreditó que otras personas en las mismas circunstancias se les hubiere dado un trámite diferente. Respecto de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca dentro de la acción de tutela interpuesta por JESSICA LORENA REYES CONTRERAS, se debatió si a partir del criterio unificado proferido por la CNSC el 27 de agosto de 2019, la Ley 1960 de 2019 resultaba aplicable para procesos de selección iniciados antes de la expedición de la misma y no únicamente los que iniciaron luego de su promulgación, no siendo un caso análogo al analizado, si el criterio unificado expedido por la CNSC el 16 de enero de 2020, se debe tener en cuenta, y entre otros, el requisito de ubicación geográfica que identifica a cada cargo.

Además, indicó que el efecto *inter comunis* que aplicó dicha Corporación sólo resulta aplicable para aquellas personas que conforman la lista de elegibles correspondiente a la Resolución No. 20182230040835 del 26 de abril de 2018, conformada para el cargo de Profesional Universitario código 2044 grado 8 OPEC

39958 (que es diferente al ofertado para Ella), y que tal efecto sólo puede ser ordenado por la Corte Constitucional.

Refirió también que si se omitiera la ubicación geográfica y se conformara una lista a nivel nacional para proveer las vacantes disponibles para el mismo empleo, no se podría tener certeza el puesto que ocuparía la Accionante en dicha lista, pues no se podría desconocer la opción que otros participantes que eligieron en el marco de la misma convocatoria

Respecto a los derechos al trabajo y acceso a cargos públicos, señaló que no se violan con la negativa de las entidades accionadas de efectuar el nombramiento de LUZ MARY DIAZ GARCÍA, al no existir una vacante disponible en la Regional Santander Pamplona, dado que el goce al derecho al trabajo puede materializarse de otras formas, además de que la accionante manifiesta ser profesional y haberse desempeñado como docente.

### **IMPUGNACIÓN<sup>11</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada por la *A quo*, la accionante LUZ MARY DÍAZ GARCÍA impugnó el fallo de primera instancia, manifestando que se ratifica en todos y cada uno de los argumentos esbozados en la demanda, y solicitó que se revoque el fallo y en su lugar se conceda la protección de los derechos invocados, accediendo a las pretensiones y tomando los correctivos a que haya lugar en razón al vencimiento de la lista de elegibles.

Frente a derecho de petición dijo que, si bien las autoridades accionadas dieron respuesta a la petición, no absolvieron todos los interrogantes planteados.

Frente a la existencia de otro medio de defensa señaló que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no la exime de la concurrencia a un proceso ordinario que en la práctica no es ágil y oportuno por la congestión que existe en la administración de justicia.

Aduce que concursó para un cargo con numero de OPEC y ubicación geográfica determinada, circunstancia que de acuerdo a la norma no hace que los cargos

---

<sup>11</sup> Folio 299 y ss.

convocados sean equivalentes y que no tenga la posibilidad de ser nombrada en una de las vacantes existentes, además, advierte que la administración ha cambiado las pautas del concurso con resoluciones y conceptos diversos en los que difiere en su criterio.

Indica que el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 que modificó el numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004 le abrió la oportunidad de acceder a un nombramiento en razón al concurso, respecto del que existen vacantes, no sólo para el número OPEC al que concursó, sino para cualquier otra que haya surgido con posterioridad a la convocatoria, pero que los entes accionados se niegan a acatar aplicando conceptos contradictorios.

Insiste en el derecho que tiene a ser nombrada en una de las vacantes para proveer el cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 que se encuentran vacantes a nivel nacional y que fueron declaradas desiertas con transgresión a la ley.

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA. -

Este Tribunal es competente para conocer de la impugnación de la presente Acción de tutela según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Cabe anotar que a pesar de haberse mencionado la existencia de pronunciamientos judiciales anteriores<sup>12</sup>, por no haberlo planteado así la pasiva, nada obsta para que se emita decisión de mérito<sup>13</sup>.

### PROBLEMAS JURÍDICOS. -

---

<sup>12</sup> Sentencia 18 de noviembre de 2019, radicación 76001333302120190023401, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca y sentencia de 19 de mayo de 2020, Tribunal Administrativo de Risaralda, radicado 66001-33-003-2020-00127-01.

<sup>13</sup> "7.8. Si por alguna razón se omite por el sujeto demandado poner de presente las condiciones que admiten que el caso sea remitido a una misma autoridad, en los términos en que se disponen en el decreto en cita, ninguna consecuencia se deriva de ello en el campo procesal, pues el juez al que se le atribuya el caso deberá proceder a su trámite, según los criterios de competencia que hayan motivado su asignación, ante la falta de conocimiento de los supuestos que activan esta regla especial de reparto. De ahí que, al igual que ocurre con el Decreto 1382 de 2000, esta última tampoco es un motivo válido para suscitar un conflicto de competencia, o para declarar la nulidad de lo actuado en el curso del proceso". Corte Constitucional, Auto 172 de 2016.

Procurará esta Corporación dilucidar:

1).- ¿La acción de tutela presentada por LUZ MARY DÍAZ GARCÍA cumple con los requisitos generales de procedencia contra actos administrativos emitidos en un concurso de méritos?

2.- ¿Es vulneratorio de los derechos fundamentales de la accionante que tanto el ICBF como la CNSC usen el código OPEC para dar aplicación a la expresión “*cargos equivalentes no convocados*” contenida en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019?

3.- ¿Vulneraron las Accionadas el derecho fundamental de petición de la Accionante?

### **REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.-**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, toda persona puede ejercer la acción de tutela mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

En esta medida, antes de pronunciarse de fondo sobre el caso concreto, es deber del juez constitucional verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad<sup>14</sup>.

### **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.-**

Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “*interés directo y particular*” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “*lo reclamado es la*

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

*protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro*". A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular<sup>15</sup>.

Por activa, tenemos a LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, ciudadana que agotó todas las etapas como concursante en la convocatoria 433 ICBF y que al momento de la interposición de la acción integraba una lista de elegibles vigente, sobre la cual asienta su pedimento; por pasiva tenemos el tándem INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, entidades públicas del orden nacional que comparten responsabilidades y funciones en el diseño, implementación y ejecución del concurso de la convocatoria 433.

De esa manera se da por acreditado este requisito.

#### **INMEDIATEZ.-**

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable computado a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Este requisito tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como *"un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados"*<sup>16</sup>.

Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: (i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 391 de 2016.

tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica<sup>17</sup>.

En el caso de marras, tenemos varios actos que se candidatizan para ser contemplados como hitos a partir de los cuales se compute el tiempo de iniciación de los perjuicios; a saber, 27 de junio de 2019, fecha en la cual se promulgó la Ley 1960 de 2019, 1 de agosto de 2019 y 16 de enero de 2020 cuando se emitieron sendos “Criterios Unificados” que la interpretan, pues es un mecanismo administrativo por medio del cual la CNSC ejerce la función consignada en el literal h del artículo 11 de la Ley 909 de 2004<sup>18</sup>.

Dado que la ley no irrogó perjuicio alguno a la Tutelante (y por el contrario le otorgó derechos), lo que le correspondía era esperar el acatamiento de la Ley por las accionadas. Podría afirmarse que la situación era pasible de la acción de cumplimiento, sin embargo, el inciso primero del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispuso que este mecanismo es subsidiario a la tutela, por lo que no estaba obligada a agotarlo<sup>19</sup>, confluyendo aquí con el requisito de subsidiariedad como se analizará más adelante.

Con respecto a los “Criterios Unificados”, tenemos que el primero de ellos emitido por la CNSC en sesión de 1 de agosto 2019, que abordó el tema de la *“lista de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, estructuró el siguiente referente legal:

### CRITERIO ADOPTADO

Las listas de elegibles expedidas y que se van a expedir con ocasión de los acuerdos de convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, fecha de promulgación de la ley 1960, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria.

De otra parte, los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria fueron aprobados con posterioridad a la ley 1960, serán gobernados en todas sus etapas por la mencionada ley, incluidas las reglas previstas para las listas de elegibles.

En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad **únicamente es aplicable a las listas expedidas**

---

<sup>17</sup> *Ibídem*.

<sup>18</sup> “h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa”;

<sup>19</sup> “La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela”.

**para los procesos de selección que fueron aprobadas con posterioridad al 27 de junio y por esa razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada<sup>20</sup>.**

\*Negrilla fuera de texto.

Dado que el Acuerdo gobernante de la convocatoria 433 fue el 201610000001376 de 5 de septiembre de 2016<sup>21</sup>, cual incontrovertiblemente precedió a la Ley 1960 de junio de 2019, según el Criterio Unificado antedicho sus listas de elegibles sólo podrán ser utilizadas para las precisas vacantes que ofertó. En esa medida, podría considerarse que al quitar el derecho al reuso de su lista, este Criterio Unificado debe ser el que inicia el cómputo temporal de la debida diligencia que la Accionante debió desplegar para hacerlos respetar.

Sin embargo, el 16 de enero de 2020 a través del *criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, la CNSC revocó el de agosto de 2019, y en su lugar permitió que las listas procedentes de convocatorias anteriores a la Ley 1960 fuesen utilizadas en vacantes posteriores a ellas, siempre y cuando tuviesen el mismo número OPEC:

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir las vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”**; entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación, básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el número de OPEC<sup>22</sup>.

\*Negrilla en el original.

Por lo tanto, habiéndose revocado el Criterio Unificado de agosto de 2019 que impedía la reedición de las listas, y habiéndose proferido un nuevo acto administrativo, el Criterio Unificado de 16 de enero de 2020 que lo permitía (aunque con un condicionante nuevo, el código OPEC), es razonable tomar éste y no aquél como punto de partida del cómputo de inmediatez.

---

<sup>20</sup> <https://www.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos#>

<sup>21</sup> Folio 103.

<sup>22</sup> Folio 25 y ss.

Considerando que esta acción fue interpuesta el 8 de mayo de 2020<sup>23</sup>, es decir, poco más de tres meses después de la emisión del Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, debe concluirse que fue interpuesta en un término razonable.

Adicionalmente, no puede desdeñarse que obra en la actuación el ejercicio de derechos de petición al ICBF<sup>24</sup> y CNSC<sup>25</sup> de 30 de enero de 2020, los cuales fueron respondidos respectivamente el 25 y 27 de febrero de 2020<sup>26</sup>, acreditando así diligencia en la gestión del asunto

Finalmente, cabe anotar que para la fecha de interposición de la acción, la lista de elegibles integrada por la Accionante se encontraba vigente, pues se extendía hasta el 5 de junio de 2020<sup>27</sup>.

#### **SUBSIDIARIEDAD.-**

Sobre este criterio, que controla el ejercicio suplementario de la acción de tutela, ha señalado la Corte Constitucional:

44. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El carácter subsidiario de esta acción *“impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional”*.

45. No obstante, la Corte ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos. Por el contrario, le corresponde al juez constitucional analizar la situación particular del accionante y los derechos cuya protección se solicita, con el fin de comprobar si aquellos resultan eficaces para la protección de los derechos fundamentales. Por ejemplo, en los asuntos que involucran derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, el análisis del cumplimiento del requisito

---

<sup>23</sup> Folio 72.

<sup>24</sup> Folio 28 y ss.

<sup>25</sup> Folios 35 y 42 y ss.

<sup>26</sup> ICBF 25 de febrero de 2020 (fl. 49 y ss), CNSC 27 de febrero de 2020 (fl. 53 y ss.)

<sup>27</sup> Folio 141.

de subsidiariedad es menos riguroso, debido al interés superior de los menores de edad, garantizado por el artículo 44 de la Constitución.

46. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa judicial disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción tutela. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: (i) como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria, y (ii) como mecanismo eficaz de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

47. La existencia de las otras vías judiciales debe ser analizada en cada caso concreto, en cuanto a su eficacia. Si no permiten resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrecen una solución integral para el derecho comprometido, es procedente la acción de tutela como mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados<sup>28</sup>.

Con ese lineamiento, le corresponde a esta corporación determinar *i*).- si existe otro mecanismo de defensa judicial, *ii*).- si de existir brinda protección “*eficaz y completa*”, y finalmente, si no es así, *iii*).- determinar si se debe otorgar el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o como “*mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados*”.

Como esta actuación versa sobre un derecho particular y concreto consignado en un acto administrativo, el escenario natural en que debería darse el debate sería la acción de nulidad y restablecimiento consignada en el artículo 138 CPCA<sup>29</sup>.

Sin embargo, tratándose de concurso de méritos, profusa ha sido la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de ejercicio de la acción de tutela, a pesar de la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

En un caso fácticamente similar al que se estudia, consistente en que una integrante de la lista de elegibles ubicada en una posición (5) que excedía la de plazas

---

<sup>28</sup>Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

<sup>29</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

convocadas (2), aspiraba a que tal fuera utilizada para proveer las vacantes definitivas, expresó la Corte Constitucional:

De forma pacífica, la Corte ha señalado que conforme al artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario, al que se puede recurrir ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa de los derechos invocados o cuando existiendo se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por consiguiente, si hubiere otras instancias judiciales que resultaren eficaces y expeditas para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellas, antes de pretender el amparo por vía de tutela. Es decir, la subsidiariedad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto, pues el amparo no puede desplazar los mecanismos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.

De esta manera, en relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, en numerosos pronunciamientos esta Corporación ha reivindicado la pertinencia de la acción de tutela pese a la existencia de **la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que no ofrece la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y al acceso a los cargos públicos.**

(...)

Al hilo de lo expuesto, se concluye que según la jurisprudencia de esta Corporación, **la acción de tutela es el instrumento judicial eficaz e idóneo con el que cuenta una persona para controvertir asuntos referentes a la provisión de cargos de carrera de conformidad con los resultados publicados en las listas de elegibles por los concursos de mérito**, por cuanto, como se verá en el siguiente acápite, se pretenden garantizar no solo los derechos a la igualdad y al debido proceso, sino además la debida aplicación del artículo 125 de la Constitución Política<sup>30</sup>.  
Negrilla fuera de texto.

Como ya se refirió, no procedía la acción de cumplimiento en la actuación que hoy nos ocupa, y adicionalmente se constata que el amparo se inició dentro del término de caducidad de cuatro meses de la nativa acción de nulidad y restablecimiento (según el hito temporal que ya se relacionó en el acápite anterior), por lo que se descarta que esta acción sea usada para contrarrestar la desidia de la Accionante en tal punto.

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia T 112 A de 2014.

Además, está demostrado que al momento de presentación de esta acción de tutela no era viable el ejercicio judicial de la acción de nulidad y restablecimiento, debido a que por Acuerdo PCSJA20-11518 del Consejo Superior de la Judicatura, desde el 16 de marzo de 2020 (dos meses después de la fecha de emisión del acto lesivo de los derechos fundamentales), fueron suspendidos los términos procesales.

En ese orden, esta Corporación considerará superado el requisito de subsidiariedad en función de la ineficacia (por imposibilidad de ejercicio), del mecanismo judicial prevalente.

Finalmente, debe atenderse la situación particular de la Accionante, quien refirió, y no fue desmentido, tener dos hijos menores de edad, carecer de estabilidad laboral y padecer el desempleo de su pareja (músico) derivado de la pandemia, por lo que, la acción de tutela se erige también como un mecanismo idóneo para la resolución del caso.

Decisión de avocamiento material que, entre otras, encuentra respaldo en la sentencia T-551 de 2017<sup>31</sup> y en nuestros precedentes horizontales, como son los fallos con radicados 54-518-22-08-002-2019-0005-00, 54-518-22-08-003-2017-00017-00 y 54-518-31-84-001-2020-00021-01.

## CASO CONCRETO

1.- Cribados los argumentaciones expuestas por los sujetos procesales y los derivadas del avance del trámite, se precisa la materia objeto de la controversia en que la accionante LUZ MARY DÍAZ GARCÍA se postuló y agotó todas las etapas de la convocatoria 433 de 2016 para proveer el cargo de profesional especializado código 2028 grado 17 en el ICBF radicado en la ciudad de Pamplona, Norte de Santander, la cual culminó satisfactoriamente (y sin que en esta acción nada se le reproche), con la lista de elegibles elaborada por el CNSC mediante Resolución 595 de 21 de mayo de 2018 en la que se ubicó en segundo lugar<sup>32</sup>, lo que arrojó el

---

<sup>31</sup> "En el caso concreto, la Sala considera que debe analizarse la procedencia de la tutela como mecanismo definitivo de protección, toda vez que en el proceso de selección para ocupar el cargo de dragoneante y de ascensos del INPEC que ya cuenta con lista de elegibles, i) las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces<sup>31</sup> para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes<sup>31</sup> y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato jurisdiccional, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo<sup>31</sup>, es decir, se necesita una acción de protección inmediata<sup>31</sup>; y, ii) se trata de un acto administrativo a través del cual se establecen criterios sobre los resultados de la prueba médica de los aspirantes, viéndose posiblemente lesionado derechos fundamentales de aquellos, al concurso de mérito."

<sup>32</sup> Folio 17.

nombramiento en tal empleo a quien ocupó el primer lugar (y único ofertado), mediante Resolución 7895 de 2018 del ICBF<sup>33</sup>, quien efectivamente se posesionó el 11 de septiembre de 2018<sup>34</sup>.

2.- Así, la pretensión de la Accionante se especifica en que, saturada por otra persona la pretensión laboral inicial que motivó su inscripción en la convocatoria, se le ampare el derecho a postularse a un cargo homólogo en el ICBF en tanto que integrante de la lista de elegibles fruto de un concurso de méritos.

3.- En auxilio de su pretensión expone que en la resolución CNSC 0595/18, misma en la que se nombró a la primera de su lista, consignó tal derecho en su numeral cuarto<sup>35</sup>, aunque fue revocada por la Resolución CNSC 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, por ser incompatible con la sentencia SU 446 de 2011 de la Corte Constitucional, el Decreto 1894 de 11 de septiembre de 2012 y el Acuerdo 20161000001376 (marco de la plurimencionada convocatoria).

4.- Argumento estelar de la Accionante es que la irrupción del artículo 6 de la Ley 1960 de junio 27 de 2019 (que modificó el numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004 )<sup>36</sup>, reflató la posibilidad de reuso de su lista de elegibles.

5.- Sin embargo, se estableció en esta actuación que el *“criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”* emitido por la CNSC (acto que se ha identificado como el presuntamente lesivo de los derechos fundamentales de la Accionante), en sesión de 16 de enero de 2020 diluyó tal posibilidad, en la medida en que asimiló los “cargos equivalentes”, útiles para cubrir las vacantes definitivas surgidas con posterioridad a la convocatoria mencionados en tal Ley, sólo a aquellos que comparten el mismo código OPEC.

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes

<sup>33</sup> Folio 193.

<sup>34</sup> Folio 199.

<sup>35</sup> *“ARTICULO CUARTO.- Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de méritos para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”.*

<sup>36</sup> *4.- Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.*

de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir las vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”**; **entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación, básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el número de OPEC**<sup>37</sup>.

\*Negrilla y subrayado fuera de texto.

Como NO EXISTE OTRO CARGO CON EL MISMO CODIGO OPEC, especialmente por la diferencia en su ubicación geográfica con las otras vacantes, actualmente la Accionante no cuenta con la posibilidad de acceder a las definitivas para el cargo al que concurso (profesional especializado código 2028 grado 17).

6.- En profuso y expreso desarrollo jurisprudencial, nuestra Corte Constitucional ha planteado y ratificado la relevancia y trascendencia que el principio del mérito tiene en nuestra Carta Política y en la fórmula del Estado Social de Derecho. En sentencia C 046 de 2018 el artículo 125 superior que la entroniza, fue desglosado así por la Corte Constitucional:

El alcance de este artículo ha sido examinado y desarrollado ampliamente en la jurisprudencia constitucional, la cual ha dicho que la carrera administrativa es un eje axial del Estado Social de Derecho y que tal garantía se erige sobre tres elementos determinantes: (i) el mérito; (ii) el concurso de méritos; y (iii) la igualdad de oportunidades para dar plena efectividad a los fines estatales al mismo tiempo que asegura los derechos fundamentales de las personas como la igualdad, el acceso a cargos públicos y la participación. Así pues, de la norma Superior se desprenden cuatro pilares fundamentales que pueden entrecruzarse de su literalidad, estos son: (i) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio del mérito en la función pública; (ii) el concurso de méritos como mecanismo de garantía del mérito; (iii) la potestad de configuración del Legislador en este ámbito; y (iv) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y los demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general. Dichos elementos se interrelacionan en el desarrollo de la función pública, por lo que deben observarse de forma holística desde los demás preceptos constitucionales aplicables a la materia.

En precedente pronunciamiento había expresado la misma Corporación:

La carrera es considerada un **principio constitucional, definitorio en la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho** desde tres criterios: **(i)** El carácter histórico, con el cual se indica que

---

<sup>37</sup> Folio 25 y ss.

a través de la historia del constitucionalismo colombiano han sido formuladas diversas reformas constitucionales y legales tendientes a hacer prevalecer el sistema de carrera como la vía por excelencia para acceder al servicio público y de esa manera eliminar prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, basadas en la función pública y en generar que se acceda a los cargos estatales equitativa y transparentemente realizando una valoración del mérito de los aspirantes. (ii) El segundo criterio es conceptual y hace referencia a que la carrera debe ser entendida como un principio constitucional que cumple con dos objetivos: (i) ser el estándar y método por excelencia para ingresar al servicio público y; (ii) generar una fórmula de interpretación de las reglas relativas al acceso a cargos del Estado que deben comprenderse a tal punto que cumplan los requisitos y finalidades de la carrera, especialmente el acceso de acuerdo al mérito de los aspirantes. (iii) El último criterio es teleológico, por cuanto guarda una estrecha relación con las finalidades que tiene la carrera en el Estado constitucional. Por tal motivo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que al interpretar armónicamente el contenido del artículo 125 C.P. con normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera tiene una función articuladora de diversos fines que cuentan con un reconocido valor para el ordenamiento constitucional<sup>38</sup>.

Incluso, la Corte Constitucional no ha sido ajena a la utilidad de la herramienta para erradicar deplorables prácticas que afligen a la Nación. En sentencia T 180 de 2015 refirió:

El sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza que el acceso al empleo público se realice en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.

En el mismo sentido, la sentencia T 604 de 2013 señaló que es un “*Principio constitucional de obligatorio cumplimiento para ingreso, ascenso y retiro de empleo público*”, y añadió:

Los sistemas de ingreso basados en el mérito tienen como objeto garantizar la permanencia de los empleados y funcionarios en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la administración de acuerdo a sus cualidades, talentos y capacidades. Así mismo, constituye plena garantía que consolida el principio de igualdad, en la medida en que propende por eliminar las prácticas de acceso a la función pública basadas en criterios partidistas, los cuales han sido imperantes en nuestro país a lo largo de toda su historia.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C 034 de 2015.

7.- Fijada la preeminencia del principio de carrera, corresponde a esta Corporación determinar el impacto y relevancia constitucional que la Ley 1960 de 2019 pudo tener en la convocatoria 433 ICBF.

8.- Si bien la *ratio decidendi* de la sentencia SU 446 de 2011 fue que las listas de elegibles sólo podían ser utilizados para proveer los cargos que hubiesen sido previa y expresamente ofertados<sup>39</sup>, tal parámetro varió sustancialmente con la promulgación de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019, pues le otorgó a las listas la utilidad de cubrir las “*las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso*”:

4.- Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos **se cubrirán** las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y **las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.**

9.- De esa manera, la argumentación de la CNSC ratificada en su respuesta a esta acción de 14 de mayo de 2020, ya no es que las vacantes sin ofertar en cada convocatoria no pueden proveer sus listas de elegibles (como lo hizo en la Resolución 785 de 22 de noviembre de 2018 y en el Criterio Unificado de agosto de 2019), sino la que consignó en el Criterio Unificado de enero de 2020, que determina que sólo las vacantes con el mismo OPEC pueden ser provistas con la lista de elegibles de la 433. Concluye el Criterio Unificado de 16 de enero de 2020:

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes

---

<sup>39</sup> “Es importante señalar, que la lista o registro de elegibles tiene dos cometidos, el primero, que se provean las vacantes, los encargos o las provisionalidades para las cuales se convocó el respectivo concurso y no para otros, porque ello implicaría el desconocimiento de una de las reglas específicas de aquel: el de las plazas a proveer. El segundo, que durante su vigencia, la administración haga uso de ese acto administrativo para ocupar sólo las vacantes que se presenten en los cargos objeto de la convocatoria y no otros. Por tanto, no se puede afirmar que existe desconocimiento de derechos fundamentales ni de principios constitucionales cuando la autoridad correspondiente se abstiene de proveer con dicho acto empleos no ofertados. ¿Qué significa esta última función de la lista o registro de elegibles? Nada diverso a que las entidades públicas en cumplimiento del artículo 125 de la Constitución Política están obligadas a proveer únicamente las vacantes que se presenten en la respectiva entidad y que correspondan estrictamente a los cargos ofertados, respetando siempre el orden de su conformación. Cuando esta Corporación afirma que la lista o registro de elegibles tiene por vocación servir para que se provean las vacantes que se presenten durante su vigencia, se está refiriendo a los cargos objeto de la convocatoria y no a otros, pese a que estos últimos puedan tener la misma naturaleza e identidad de los ofrecidos. En otros términos, el acto administrativo en análisis tiene la finalidad de servir de soporte para la provisión de los empleos que fueron objeto de concurso y no de otros. En consecuencia, si en vigencia de la lista se presenta una vacante, ésta se podrá proveer con ella si la plaza vacante fue expresamente objeto de la convocatoria que le dio origen. Los cargos que se encuentren por fuera de ésta, requerirán de un concurso nuevo para su provisión. Se puede concluir, entonces, que el uso del registro o lista de elegibles se impone sólo para proveer las vacantes y los cargos en provisionalidad que registre la entidad durante su vigencia, siempre y cuando se trate de las plazas ofertadas en el respectivo concurso”

de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir las vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “**mismos empleos**”; entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación, básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el número de OPEC<sup>40</sup>.

\*Negrilla en el original.

Tal postura es ratificada en la respuesta del CNSC al derecho de petición de la Accionante efectuada mediante oficio 20201020238471 de 27 de febrero de 2020:

Por consiguiente, para hacer el uso de las listas de Elegibles, la entidad deberá, en primer lugar, reportar la OPEC en el aplicativo sistema de apoyo para la igualdad el mérito y la oportunidad (SIMO) de conformidad con lo expuesto en la circular conjunta número 20191000000 117del 29 de julio de 2019 y elevar la solicitud de autorización del uso ante la CNSC mediante oficio

En virtud de lo anterior esta Comisión Nacional procederá a verificar las listas vigentes de la entidad que cumplan con las características de los empleos que requieran ser provistas y de encontrarlo procedente se autorizará el uso de las mismas, remitiendo el listado de los elegibles que por estricto orden de mérito les asista el derecho a ser nombrados en periodo de pruebas, razón por la cual, la entidad deberá apropiar y calcular el costo previsto para el uso de las listas de elegibles establecido en la Resolución número 0552 del 21 de marzo de 2014.

Por lo anteriormente expuesto, se le informa que hasta el momento no existe solicitud de uso de lista de elegibles por parte del ICBF para proveer vacantes iguales al empleo ofertado **número 38694**<sup>41</sup>.

\*Negrilla en el original Subrayado fuera de texto.

10.- Mediante oficio 20201210000004751 de 25 de febrero de 2020, el ICBF respondió derecho de petición a la Accionante, ratificando que sí se utilizarían las listas de elegibles de la convocatoria 433, pero bajo el entendido que se haría merced al código OPEC:

De lo anterior se colige, que el ICBF no debe ni puede hacer uso de la lista elegibles para proveer empleos similares o equivalentes, pues eso sólo es posible para los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019, y la convocatoria 433 de 2016 adelantada por la CNSC para proveer las 2470 vacantes definitivas del ICBF inició con la firma del acuerdo número 20161000001376 de fecha 5 de septiembre de 2016.

---

<sup>40</sup> Folio 25 y ss.

<sup>41</sup> Folio 53.

Con fundamento en lo anterior, **es claro que los empleos con los que se hará el uso de la lista de elegibles, son aquellos que cumplen con los criterios de: *mismos empleos entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.***

**De ahí que para realizar la provisión de las vacantes definitivas de acuerdo con el Criterio Unificado de fecha 16 de enero 2020, el primer filtro que realizará el ICBF obedece a la UBICACIÓN GEOGRÁFICA seguido de los criterios anteriormente señalados, por lo que no es viable hacer uso de listas para ubicación geográfica DIFERENTE a la señalada en la correspondiente OPEC de la que usted participó<sup>42</sup>.**

\*Negrilla fuera de texto.

Tal postura fue ratificada en respuesta a esta acción por el ICBF:

con base en esa directriz, toda vez que para el empleo Profesional Especializado Código 2028, Grado 17 OPEC 38694 ofertado dentro de la convocatoria 433 de 2016 no existen vacantes en la ubicación geográfica Regional Norte de Santander- Pamplona, para la cual participó la señora LUZ MARÍA DÍAZ GARCÍA y hace parte de la lista de elegibles, NO existe la viabilidad de aplicar lo señalado en el Criterio Unificado expedido por la CNSC.<sup>43</sup>

(...)

Es importante reiterar que el empleo debe coincidir en su totalidad con cada uno de los criterios de *igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, UBICACIÓN GEOGRÁFICA y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.*” señalados por la comita CNSC en el Criterio Unificado de fecha 16 de enero de 2020<sup>44</sup>.

\*Subrayado en el original

11.- Ahora bien, a pesar que para esta Corporación, tal cual se reseñó, tanto el Criterio Unificado CNSC de enero de 2020 como las respuestas a los derechos de petición a esta tutela por las Accionadas implican el reconocimiento tácito de que la Ley 1960 gobierna la convocatoria 433 (aunque en estricta consideración a la OPEC), campea tal incógnita en las piezas arrimadas a la actuación, por lo que se justifica realizar una breve digresión sobre el punto.

---

<sup>42</sup> Folio 51 y ss.

<sup>43</sup> Folio 95.

<sup>44</sup> Folio 97.

12.- El primer parámetro de solución de este interrogante, la aplicabilidad de la Ley 1960 a la convocatoria de marras, es el elegido por la CNSC, quien en su Criterio Unificador de enero de 2020 mencionó que en virtud del “principio” de ultraactividad de la ley 909 la convocatoria ICBF 433 continuara rigiéndose por las normas vigentes al momento de su aprobación (si bien ello no fue consignado en el norte jurídico consolidado en tal instrumento)

Para el efecto, trajo a colación la sentencia C 763 de la Corte Constitucional que en el extracto íntegro señala:

La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y esta íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.

13.- Ahora, es la ultraactividad una de las formas como el derecho lidia con el problema de la vigencia de las leyes en el tiempo, siendo el de la aplicación inmediata otra de ellas, al cual apeló tácitamente un homólogo de esta Corporación para afirmar que la Ley 1960 gobierna el actual estado de la convocatoria de marras<sup>45</sup>:

TRANSITO DE LEGISLACION-Efectos/LEY-Situación jurídica extinguida/LEY-Situación jurídica en curso

Las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o

---

<sup>45</sup> “Así las cosas, no es cierto como lo pregonan las entidades accionadas que la aplicación de la ley citada sería retroactiva, pues ella en su enunciado expresamente señala que las listas de elegibles aplican para cargos que incluso se creen con posterioridad a la convocatoria, situación fáctica que encaja plenamente en la de la actora y que la hace aplicable al encontrarse para el momento de la expedición de la ley la lista de elegibles de que es parte vigente y existir 49 cargos surtidos en provisionalidad, siendo exactamente iguales a aquel para el cual ya fue convocada y superó el concurso de méritos”. Radicado 7600 13333 02120 19000 23401, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, sentencia de 18 de noviembre de 2019

efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

(...)

LEY PROCESAL-Transito y efectos/PROCESO-Situación jurídica en curso/LEY PROCESAL-Transito frente a situación jurídica en curso

Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme<sup>46</sup>.

Si bien la ley 1960 señaló que entraba en vigencia desde su promulgación (27 de junio de 2019), refirió que la lista de elegibles se aplicaría a las vacantes “*que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, y en ese orden, surgiría la incógnita de si la norma puede incidir en convocatorias aprobadas antes, como la ICBF 433.

No debe olvidarse que el concurso de méritos es un proceso con varias fases, siendo la última (y una de las principales por ser su objeto), la de que con la lista de elegibles “*y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, siendo ésta precisamente la modificación introducida al numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 “*Etapas del proceso de selección o concurso*” por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019.

En esa medida, no puede considerarse que la emisión de la lista de elegibles petrifica el concurso, y al contrario, ingresa en su periodo de mayor dinamismo, pues la lista continúa proyectándose en el tiempo, y mientras el registro conserve su vigencia, como es aquí el caso, desplegando efectos jurídicos.

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia C 619 de 2001.

Al no haber habido una situación jurídica consolidada, no puede afirmarse por ende que la Ley 1960 no podía aplicarse a la convocatoria 433.

Adicionalmente, como lo ha señalado la Corte Constitucional, el artículo 125 de la Constitución Nacional introduce un criterio de interpretación legal que aboga decididamente por la plena eficacia de las normas de carrera administrativa:

5. El segundo criterio es de carácter *conceptual* y refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un **principio constitucional**. Al respecto debe partirse de considerar que otorgar a una materia en particular la condición de “principio” no solo tiene una consecuencia categorial, esto es, ubicarla como uno de los pilares en que sustenta el ordenamiento superior, sino que **también conlleva particulares funciones hermenéuticas**. Como lo ha señalado la Corte en fallos anteriores,<sup>[10]</sup> el principio de la carrera administrativa cumple el doble objetivo de (i) servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; (ii) **conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes. En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional,<sup>[11]</sup> bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser”<sup>[12]</sup>. || Dada la categoría de principio constitucional que le corresponde, en la providencia citada la Corte concluyó que “en el estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional”<sup>47</sup>.**

\*Negrilla fuera de texto.

14.- O sea, si se considerase que existe un dilema sobre cuál de los dos criterios definiría la aplicabilidad de la ley 1960 en la convocatoria 433, si el de su efecto general inmediato o el de ultraactividad de sus predecesoras, considerando que éste implicaría la contracción del sistema de carrera (pues excluye el universo de

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia C 533 de 2010.

cargos no OPEC), esta Corporación tiene que optar imperativamente por el del efecto general inmediato, no sólo porque se amolda mejor al trámite de una convocatoria, que es un proceso en sentido lato (segmentable, sucesivo, preclusivo y con efectos diferenciados para cada una de sus fases<sup>48</sup>), sino primordialmente porque sirve mejor a la plenificación de los “*requisitos y finalidades*”<sup>49</sup> del principio constitucional de la carrera administrativa consignado en el artículo 125 Superior, que además, en su faceta de norte hermenéutico, orienta la debida interpretación legal.

En esa medida, debe considerarse que la Ley 1960 rige para la Convocatoria 433, y por ello, derogó los aspectos que le fueran contrarios en el Acuerdo CNSC 20161000001376 de 2016 que la convocó, y por ser además un parámetro obligatorio para su ejecución, su inobservancia afrenta el derecho fundamental al debido proceso.

15.- Como se relacionó anteriormente, en su Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, la CNSC asimiló el concepto de “*cargo equivalente no convocado*” señalado en la Ley 1960, con la OPEC, Oferta Pública de Empleos de Carrera.

La OPEC está integrada por la “*información correspondiente al nivel, la denominación, el grado y la asignación salarial de cada empleo, el propósito y las funciones del empleo, los requisitos de estudio, experiencia y las alternativas; la dependencia, el municipio donde se ubica el cargo y el número de vacantes del empleo a proveer*”<sup>50</sup>.

Haciendo eco del Criterio Unificado de la CNSC, el ICBF expuso la asimilación del empleo equivalente por la OPEC, haciendo énfasis en la ubicación territorial del cargo:

---

<sup>48</sup> “Se deben surtir para el acceso a todos los cargos que se encuentran basados en el mérito las siguientes etapas: (i) La convocatoria: fase en la cual se consagran las bases del concurso, es decir, todos aquellos factores que habrán de evaluarse, así como los criterios de ponderación, aspectos que aseguran el acceso en igualdad de oportunidades al aspirante; (ii) Reclutamiento: En esta etapa se determina quiénes de las personas inscritas en el concurso cumplen con las condiciones objetivas mínimas señaladas en la convocatoria para acceder a las pruebas de aptitud y conocimiento. Por ejemplo, edad, nacionalidad, títulos, profesión, antecedentes penales y disciplinarios, experiencia, etc.; (iii) Aplicación de pruebas e instrumentos de selección: a través de estas pruebas se establece la capacidad profesional o técnica del aspirante, así como su idoneidad respecto de las calidades exigidas para desempeñar con eficiencia la función pública. No sólo comprende la evaluación intelectual, sino de aptitud e idoneidad moral, social y física. Y por último (iv) la elaboración de lista de elegibles: en esta etapa se incluye en lista a los participantes que aprobaron el concurso y que fueron seleccionados en estricto orden de mérito de acuerdo con el puntaje obtenido”. Corte Constitucional, sentencia T 604 de 2013.

<sup>49</sup> “La carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho con los siguientes objetivos: (i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta”. Corte Constitucional, sentencia C 288 de 2014.

<sup>50</sup> <https://grupoguard.com/co/ayuda/convocatorias/opec/>

La OPEC, según definición de la CNSC es el “*listado donde se encuentran las vacantes definitivas que requieren cubrir una entidad el cual se consolida basándose en los manuales de funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal*”. Así las cosas, la OPEC es la lista de vacantes a proveer en el marco de una determinada convocatoria, y con respecto a la OPEC 38694 se estableció que correspondía a una vacante en la Regional Norte de Santander- Pamplona, tal y como se informó en el momento de la convocatoria

Al punto, resulta evidente que uno de los factores para tener en cuenta para los ciudadanos que se inscriben una convocatoria, es el número de vacantes que se ofrecen y su ubicación, las cuales se determinan de manera precisa en la OPEC. En un establecimiento del orden nacional como el ICBF que tiene miles de cargos a lo largo del país, se hizo un estudio geográfico de distribución con base en el cual se proyectó en la respectiva para la Regional Norte de Santander-Pamplona aspecto que no puede ser desconocido en el presente asunto<sup>51</sup>.

Valga anotar que la asimilación de la equivalencia de cargos al OPEC es de reciente invención por la CNSC, pues incluso en el Criterio Unificado de 1 de agosto de 2019 (que también abordó la incidencia de la Ley 1960 en los trámites meritorios que la precedieron y la sucederán), el cual fue derogado por el de 16 de enero de 2020, ni siquiera se mencionó ese criterio.

Tal asimilación, la de “empleo equivalente” con la OPEC, ostenta dos dificultades, una jurídica y una práctica.

En cuanto a lo jurídico, debe atenderse que el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”, definió “empleo equivalente” en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 2.2.11.2.3 Empleos equivalentes.* Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Nótese cómo la definición legal es más estrecha que la insertada en el Criterio Unificado, pues la de éste añade criterios como “nivel”, “asignación salarial” idéntica,

---

<sup>51</sup> Folio 86.

“propósito”, “dependencia”, “municipio donde se ubica el cargo” y “número de vacantes del empleo a proveer”, lo que implica un abierto desafío al criterio hermenéutico consignado en el artículo 28 del Código Civil que dispone que *“Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”*. (Negrilla fuera de texto).

En el aspecto concreto, debe considerarse que el propósito de la Ley 1960 fue ordenar la utilización de las listas existentes para proveer las *“vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”*, o sea, reglamentar que las plazas que no estaban disponibles para el inicio de la convocatoria puedan ser provistas por el sistema de mérito; Por el contrario, la definición de la CNSC, al reducir la equivalencia de los cargos a su identidad OPEC que los detalla infinitesimalmente (considerando incluso su ubicación territorial o su “propósito”), amplifica considerablemente una restricción, lo cual es contrario a la vocación expansiva del sistema de carrera.

De otro lado, la visión de “equivalencia del cargo OPEC”, implicaría que el artículo 6 de la Ley 1960 reduciría dramáticamente su efecto práctico, pues quien concursara para un cargo pero no se posiciona dentro del número de vacantes, sólo podría optar por el mismo cargo, prerrogativa con la que de todas maneras cuenta por el hecho mismo de integrar la lista.

Además, gramaticalmente “equivalencia”, en un sentido eficaz para el concurso de méritos, implica *“Igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas”*<sup>52</sup>, teniendo por “igual” *“que tiene las mismas características que otra persona o cosa en algún aspecto o en todos”* y *“muy parecido o semejante”*<sup>53</sup>, o sea, una relación basada en similitud parcial, mientras que la definición OPEC implica considerar como equivalente sólo lo que es idéntico.

En ese orden de ideas, la interpretación efectuada por la CNSC de que los cargos equivalentes sólo son los que comparten el mismo código OPEC es

---

<sup>52</sup> <https://dle.rae.es/equivalencia>

<sup>53</sup> <https://dle.rae.es/igual?m=form>. Negrilla fuera de texto.

constitucionalmente inadmisibles, y por ello, no es un argumento atendible para negar el derecho reclamado por la Accionante.

Con base en las anteriores consideraciones, es claro que el Concepto Unificado de enero de 2020 es ostensiblemente inconstitucional, en la medida en que desafía flagrantemente el artículo 125 de la Constitución Nacional, no sólo en el espíritu que a éste alienta (la carrera administrativa como regla general y el ingreso y permanencia exclusivamente basado en el través del mérito), sino además por cuanto no consideró tal precepto como un referente hermenéutico, pues de haberlo hecho, habría utilizado la existente definición de “empleo equivalente” del Decreto 1083 de 2015, que amplifica el radio de acción de la carrera administrativa, en vez de concebir una restricción más amplia, que detalla la similitud de cargos hasta recortar ostensiblemente la posibilidad de que las listas puedan ser reutilizadas.

En ese orden de ideas, esta Corporación hará uso de la excepción de inconstitucionalidad<sup>54</sup> consignada en el artículo 4 de la Constitución Política, e inaplicará para el caso el “*criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*”.

16.- En cuanto al argumento de inaplicabilidad de la Ley 1960 de 2019 a la convocatoria 433 ICBF por no haberse “*estructurado considerando el posible uso que pueda hacerse de las listas de elegibles para proveer las vacantes*”, debe recordarse que las Resoluciones que consignaron las listas de elegibles de esa convocatoria ya contemplaban tal posibilidad, aunque hubiesen sido revocadas masivamente por medio de la Resolución 20182230156785 de 22 de noviembre de 2018.

Adicionalmente, de tiempo atrás la jurisprudencia constitucional había introducido el de reedición de las listas de elegibles:

En resumen, en virtud de la normativa analizada, para determinar la utilización de la lista de elegibles por empleo de la entidad solicitante o del Banco Nacional de Listas de Elegibles, por parte de la CNSC,

---

<sup>54</sup> “La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”. Corte Constitucional, sentencia SU 132 de 2013.

para una entidad que reporte una vacancia definitiva, es necesario que el empleo que requiere de provisión sea equivalente al empleo que cuenta con lista de elegibles, y que el elegible cumpla con los requisitos del empleo a proveer; situación que certificará la CNSC, a través del Estudio Técnico de equivalencias.

Igualmente, partiendo de un análisis de las normas administrativas reguladoras de la convocatoria, en conjunto con la jurisprudencia que se ha desarrollado a partir de la Sentencia C-319 de 2010, la solicitud de la autorización del uso de listas de elegibles deriva en una obligación para la entidad respectiva, y no en una mera facultad, ya que en aras de garantizar la prevalencia de los méritos como forma de proveer cargos de carrera administrativa, la entidad nominadora se encuentra abocada a elevar tal solicitud y será la CNSC quien conforme a las normas de la convocatoria a partir del estudio técnico que adelante establezca la equivalencia para proveer el empleo<sup>55</sup>.

De esa manera, en la Resolución 0595 de 2018 no sólo se contempló expresamente que las listas de elegibles servirían para proveer empleos equivalentes para la convocatoria 433, sino que, tal cual lo señala la jurisprudencia citada, tal utilidad está implícita en el concurso de méritos, por lo que nada obsta para que así pueda ser ordenado.

17.- Con relación a la extensión de esta decisión, debe señalarse que la posibilidad de emitir una decisión *inter comunis* (al margen del análisis de si esta Corporación tiene competencia para ello), impone los siguientes requisitos:

No obstante, en aras de discusión, si se llegare a decir que se producen efectos *inter comunis*, pese a que por regla general los fallos de la Corte Constitucional en sede de tutela producen efectos *inter partes*, esta Corporación con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y particularmente para proteger el derecho a la igualdad, ha admitido extender los efectos de sus decisiones en sede de tutela, otorgándole efectos *inter comunis*, cuando sea estrictamente necesario evitar la repetición de violaciones de los derechos tutelados.

Al respecto en la Sentencia SU-1023 de 2001, esta Corporación desarrolló las razones que justifican la extensión de los efectos a los fallos de tutela. En dicha oportunidad indicó:

*“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia T 112 A de 2014.

*contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, **siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.***

*En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales **los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.***<sup>56</sup>

\*Negrilla fuera de texto.

Por ende, el ejercicio radica en identificar a quienes encontrándose en “condiciones comunes” con la Accionante”, puedan resultar perjudicados con el amparo de sus derechos.

El ICBF planteó en su contestación a la acción que hay una “*inescindibilidad de la Ley 1960 y concurso de ascenso*”, la cual “*debe aplicarse en su integralidad, esto es (i) garantizando que los empleados de carrera administrativa accedan a concursos de ascenso respecto al 30% de las vacantes proceso que deberá regular la CNSC y (ii) con la provisión de las vacantes haciendo uso de la lista de elegibles vigentes respecto del 70% de esas vacantes*”<sup>57</sup>.

Al respecto, cabe resaltar que la Ley 1960 es aplicable a la convocatoria 433, recordando que fue promulgada posteriormente, en función de las vacantes que “*surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, mientras que la previsión del concurso de ascenso implica, ese sí, su estructuración como tal desde el comienzo, según lo señalado en su artículo 29, numeral 3, inciso 3 de la misma Ley:

Si en el desarrollo del concurso de ascenso **no se inscribe** un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Auto 273 de 2013.

<sup>57</sup> Folio 99.

se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuaran en el concurso abierto de ingresos sin requerir una nueva inscripción.

Así, es evidente que la provisión de vacantes por equivalencia en la Convocatoria 433 regida por el Acuerdo 20161000001376 de 5 de septiembre de 2016<sup>58</sup> no vulnera derecho alguno a los funcionarios de carrera que eventualmente pretenderán ascender, por cuanto en ella no se inscribió ninguno como tal.

Adicionalmente, considerando que la fuente de la precisa vulneración de los derechos de la Accionante se ubicó en el Criterio Unificado CNSC de 16 de enero de 2019 que al asimilar la equivalencia de cargos al “número de OPEC” cercenó la posibilidad de que los aspirantes incluidos en las listas de elegibles de la convocatoria 433 pudieran reconsiderarse en nuevas vacantes, debe entenderse que esta decisión no afectan los derechos de ninguno de ellos, pues al haberse ya negado a todos, en nada les perjudica que se conceda a uno de ellos.

Tampoco puede entenderse que quienes ostentan cargos de carrera en provisionalidad pueden ser considerados para extender los efectos de la sentencia a la modalidad *inter comunis*, en la medida en que la terminación de su relación es un efecto legítimo de la provisión de empleos por el sistema de mérito<sup>59</sup>.

Finalmente, esta Corporación concluye que no se cumplen las “*condiciones comunes*” que exige la jurisprudencia constitucional para extender los efectos de este fallo, en la medida en que la situación personal de la Accionante y su ejercicio concreto y oportuno de atribuciones de índole administrativa fueron puntales de la decisión, y tales aspectos no le pueden constar respecto del abigarrado grupo humano que concurso con Ella.

En ese orden de ideas, esta decisión conservará la regla general del efecto *inter partes*.

18.- Dado que el trámite de nombramiento de un funcionario en carrera es complejo, pues en él confluyen diversas fases, actividades y autoridades, algunas de las

---

<sup>58</sup> Fólío 147 y ss.

<sup>59</sup> “Los servidores nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, tal y como lo ha reconocido esta corporación en reiterados pronunciamientos, gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, que se traduce en que su retiro del servicio público solo tendrá lugar por causales objetivas previstas en la Constitución y en la ley, o para proveer el cargo que ocupan con una persona que haya superado satisfactoriamente el respectivo concurso de méritos, razones todas estas que deberán ser claramente expuestas en el acto de desvinculación, como garantía efectiva de su derecho al debido proceso y al acceso en condiciones de igualdad a la función pública”. Corte Constitucional, sentencia T 096 de 2018.

cuales no cuentan con un término legal, esta Corporación dará órdenes detalladas para dar cumplimiento al fallo.

Tales mandatos se desprenden del itinerario descrito por el ICBF en su respuesta a esta acción para el cumplimiento de la Ley 1960 de 2019<sup>60</sup> y se amoldarán a las circunstancias excepcionales del caso.

Así, se ordenará que en el plazo de 3 días contados a partir de la notificación de esta decisión, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR verifique en su planta global los empleos que cumplen con las características de equivalencia del cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 al que concursó LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, con estricto apego a los parámetros consignados en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, los cuales deben estar reportados o ser actualizados en el mismo lapso en el aplicativo sistema de apoyo para la igualdad, el mérito y la oportunidad (SIMO).

Acto seguido, de hallarlos, en el término de tres días hábiles contados a partir de realizado lo anterior, solicitará a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el uso de la lista de elegibles donde LUZ MARY DÍAZ GARCÍA ocupó el segundo lugar. La CNSC informará dentro de los tres días hábiles siguientes si LUZ MARY DÍAZ GARCÍA cumple los requisitos para el uso de su lista en los cargos que hayan sido identificados como equivalentes a aquel al que concursó, y definirá la tarifa que debe pagar el ICBF por tal uso. Dentro de los tres días hábiles siguientes de obtenido el concepto favorable, el ICBF expedirá el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal por la suma que soporta su uso, el cual enviará dentro de los tres días siguientes a la CNSC quien expedirá la autorización de uso de la lista de elegibles en otros tres días.

Una vez la CNSC realice tal actividad, el ICBF contará con tres días hábiles para informar a LUZ MARY DÍAZ GARCÍA las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una, para la cual ésta contará con diez días, elección con base en la cual el ICBF expedirá la respectiva resolución de nombramiento en periodo de prueba en un término de tres días, y a partir de allí se adelantarán los trámites de aceptación y posesión y demás necesarios para concretar el derecho,

---

<sup>60</sup> Folio 96.

de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015 y demás normas aplicables. Tal itinerario de sintetiza así:

RESPONSABLE/ ACCIÓN	TÉRMINO MÁXIMO
ICBF: Verifica planta global/actualiza SIMO	3 días
ICBF: Solicita a CNSC el uso de la lista de elegibles donde LUZ MARY DÍAZ GARCÍA	3 días
CNSC: Informa si LUZ MARY DÍAZ GARCÍA cumple requisitos/ define tarifa de uso	3 días
ICBF: Expide CDP	3 días
ICBF: Envío de CDP a CNSC	3 días
CNSC expide autorización de uso	3 días
ICBF informa a LUZ MARY DÍAZ GARCÍA las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una	3 días (a partir de comunicación de autorización de uso por la CNSC)
LUZ MARY DÍAZ GARCÍA informa vacante de su preferencia	10 días
ICBF expide resolución de nombramiento en periodo de prueba	3 días

En todo caso, la actuación globalmente considerada no podrá tener una duración mayor de 30 días, y para su cabal realización las Accionadas deberán actuar de manera coordinada y colaborativa, en función del principio consignado en el artículo 113 de la Constitución Nacional.

### **SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN.-**

1.- El derecho fundamental de petición, está normado en el artículo 23 de la Constitución Política, el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y por la ley 1755 de 2015 y consiste en que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (...)*

Entendiéndose satisfecha la respuesta al derecho de petición, cuando se cumplen los requisitos de: 1.- pronta su resolución, 2.- respuesta de fondo y 3.- notificación de la respuesta<sup>61</sup>.

En sentencias C-818 de 2011 y C-951 de 2014, nuestra Corte Constitucional indicó que:

**“(ii) La respuesta de fondo** hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión;

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia T-007 de 2017.

b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, “de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.

2.- LUZ MARY DÍAZ GARCÍA presentó derecho de petición el 30 de enero de 2020 ante la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, si bien no existe prueba de haberse radicado dicha petición, así fue aceptado por las entidades accionadas, escrito que en el aparte respectivo solicita:

1. Se sirva informarme cuántas vacantes correspondientes al cargo PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 están pendientes de proveer en propiedad con base en las listas de elegibles existentes de la convocatoria 433 de 2016 y su ubicación geográfica, de conformidad con lo previsto en la ley 1960 de 2019, teniendo en cuenta que el mismo fue convocado a concurso y la lista se encuentra vigente.

2. Si dichas vacantes ya fueron ofertadas en la OFERTA PÚBLICA DE EMPLEOS.

3. Que se proceda con carácter urgente, dado que la vigencia de Las listas está por finalizar, a conformar la lista general de elegibles, para proceder a proveer las vacantes definitivas existentes respecto al cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 para el que concursé, dado que las vacantes territoriales ya fueron cubiertas, y enviarla a las respectivas seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o en su lugar convocar a una audiencia pública con tal fin.

4. Ofertar las plazas que quedaron vacantes para proveer el cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que fueron creadas mediante el decreto 1479 de 2017 y que conforme a la Ley 1960 de 2019 deben ser provistas con las listas vigentes, así como las que fueron ofertadas y no cubiertas por diferentes circunstancias, con el fin de quienes la conformamos, podamos optar por una de ellas, en las que deben incluirse las que fueron declaradas desiertas por esa Comisión mediante Resolución 20182230162005 del 4 de diciembre de 2018.

5. Que se proceda a efectuar el nombramiento de la suscrita en periodo de prueba en una de las vacantes del cargo PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 código 2028, en consideración a que participé y superé a cabalidad todas las etapas del concurso.

6. Si es el caso, se convoque a una audiencia de escogencia de las plazas vacantes<sup>62</sup>.

Petición a la que se dio respuesta por el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR mediante oficio de fecha 25 de febrero de 2020<sup>63</sup>, abordando el tema de la solicitud de nombramiento y los empleos equivalentes.

Respuesta que, verificada con los interrogantes planteados por la Accionante resulta incompleta, dado que se omitió dar respuesta a las dos primeras solicitudes, las que son claras e identificables, encontrándose una falta de respuesta de fondo por ausencia de precisión.

A su turno, la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL dio respuesta al derecho de petición mediante oficio 20201020238471 del 27 de febrero de 2020<sup>64</sup>, en el que indicó *“que si Usted no alcanzo el puntaje requerido para ocupar una de las posiciones meritorias en la lista de elegibles para proveer el empleo Nro. 38694, se encuentra por el momento en espera que se genere una vacante del mismo empleo durante la vigencia de la precitada lista, esto es, hasta el 5 de junio de 2020. (...) En lo concerniente, a las preguntas 1,2,3 y 4 su solicitud, la administración de la planta de personal, es competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, por lo que deberá ser este el encargado de comunicarle la información frente a las vacantes definitivas que se generaron posteriormente al desarrollo de la Convocatoria Nro. 433 de 2016 y el estado en que se encuentran provistas“*

Frente al uso de lista de elegibles indicó el procedimiento para llegar a tal fin e informó que hasta ese momento no existía solicitud de uso de lista de elegibles por parte del ICBF para proveer vacantes iguales al empleo ofertado No. 38694.

Respuesta que resuelve lo solicitado por la Accionante al haberse dado respuesta a todos los interrogantes, independientemente de no haber sido positiva para lo pretendido.

---

<sup>62</sup> Folio 28 y ss.

<sup>63</sup> Folio 49 y ss.

<sup>64</sup> Folio 53 y ss.

Dadas las anteriores consideraciones, también se revocará el numeral segundo del fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Segundo Civil Laboral del Circuito de Pamplona, y en su lugar, se TUTELARÁ el derecho fundamental de petición de la accionante LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, en atención a que la respuesta dada por el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR no resolvió de fondo y de manera completa y congruente la petición de la accionante.

En mérito de lo expuesto, la SALA ÚNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Segundo Civil Laboral del Circuito de Pamplona el 20 de mayo de 2020, y en su lugar tutelar los derechos fundamentales de petición, debido proceso, trabajo, igualdad y acceso a cargos públicos por el sistema de méritos, conforme la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional el *“criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, emanado de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el 16 de enero de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** que en el plazo de 3 días contados a partir de la notificación de esta decisión, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR verifique en su planta global los empleos que cumplen con las características de equivalencia del cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 al que concursó LUZ MARY DÍAZ GARCÍA, con estricto apego a los parámetros consignados en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, los cuales deben estar reportados o ser actualizados en el mismo lapso en el aplicativo sistema de apoyo para la igualdad, el mérito y la oportunidad (SIMO).

Acto seguido, de hallarlos, en el término de tres días hábiles contados a partir de realizado lo anterior, solicitará a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el uso de la lista de elegibles donde LUZ MARY DÍAZ GARCÍA ocupó el segundo lugar.

La CNSC informará dentro de los tres días hábiles siguientes si LUZ MARY DÍAZ GARCÍA cumple los requisitos para el uso de su lista en los cargos que hayan sido identificados como equivalentes a aquel al que concursó, y definirá la tarifa que debe pagar el ICBF por tal uso. Dentro de los tres días hábiles siguientes de obtenido el concepto favorable, el ICBF expedirá el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal por la suma que soporta su uso, el cual enviará dentro de los tres días siguientes a la CNSC quien expedirá la autorización de uso de la lista de elegibles en otros tres días.

Una vez la CNSC realice tal actividad, el ICBF contará con tres días hábiles para informar a LUZ MARY DÍAZ GARCÍA las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una, para la cual ésta contará con diez días, elección con base en la cual el ICBF expedirá la respectiva resolución de nombramiento en periodo de prueba en un término de tres días, y a partir de allí se adelantarán los trámites de aceptación y posesión y demás necesarios para concretar el derecho, de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015 y demás normas aplicables. Tal itinerario de sintetiza así:

<b>RESPONSABLE/ ACCIÓN</b>	<b>TÉRMINO MÁXIMO</b>
ICBF: Verifica planta global/actualiza SIMO	3 días
ICBF: Solicita a CNSC el uso de la lista de elegibles donde LUZ MARY DÍAZ GARCÍA	3 días
CNSC: Informa si LUZ MARY DÍAZ GARCÍA cumple requisitos/ define tarifa de uso	3 días
ICBF: Expide CDP	3 días
ICBF: Envío de CDP a CNSC	3 días
CNSC expide autorización de uso	3 días
ICBF informa a LUZ MARY DÍAZ GARCÍA las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una	3 días (a partir de comunicación de autorización de uso por la CNSC)
LUZ MARY DÍAZ GARCÍA Informa vacante de su preferencia	10 días
ICBF expide resolución de nombramiento en periodo de prueba	3 días

En todo caso, la actuación globalmente considerada no podrá tener una duración mayor de 30 días, y para su cabal realización las Accionadas deberán actuar de manera coordinada y colaborativa, en función del principio consignado en el artículo 113 de la Constitución Nacional.

**CUARTO: ORDENAR** al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación de la presente decisión, proceda, según su competencia, a dar respuesta de fondo y

congruente con lo pedido en los numerales primero y segundo del derecho de petición de fecha 30 de enero de 2020 radicado por LUZ MARY DÍAZ GARCÍA.

**QUINTO: COMUNICAR** lo decidido a los interesados, de la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO: ORDENAR** a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, **PUBLICAR** en la página *web* de dichas entidades la presente decisión, con el fin de notificar a los terceros interesados y vinculados.

**SÉPTIMO: REMITIR** la actuación procesal a la Corte Constitucional para su eventual revisión una vez se dé la instrucción al respecto.

La presente decisión fue discutida y aprobada en sala virtual el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

Magistrado



**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**

Magistrado



**JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**

Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



*Departamento de Boyacá*  
**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
DE SANTA ROSA DE VITERBO**  
*“Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”*  
**Ley 1128 de 2007**  
**SALA ÚNICA**

**ACTA DE DISCUSIÓN DE PROYECTOS No. 068**

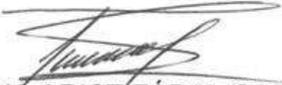
En Santa Rosa de Viterbo, a los veinticinco (25) días del mes de junio de dos mil veinte (2020), se reunieron los suscritos Magistrados integrantes de la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial, LUZ PATRICIA ARISTIZÁBAL GARAVITO, JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL y EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA, quien preside el acto como Magistrado Ponente, con el fin de discutir el siguiente proyecto:

1.- ACCIÓN DE TUTELA No 15238-31-04-002-2020-00002-01 de LUIS ORLANDO BUITRAGO SÁNCHEZ contra ICBF, CNSC y OTROS. Abierta la discusión, se dio lectura al mencionado proyecto, el cual fue aprobado por unanimidad.

En constancia se firma por los intervinientes.



**EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA**  
**Magistrado Ponente**



LUZ PATRICIA ARISTIZÁBAL GARAVITO  
Magistrada



**JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



*Departamento de Boyacá*

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
DE SANTA ROSA DE VITERBO**  
*“Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”  
Ley 1128 de 2007*

**SALA ÚNICA**

<b>CLASE DE PROCESO</b>	:	TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
<b>RADICACIÓN</b>	:	15238-31-04-002-2020-00002-01
<b>ACCIONANTE</b>	:	LUIS ORLANDO BUITRAGO SÁNCHEZ
<b>ACCIONADO</b>	:	ICBF, CNSC y OTROS
<b>DECISIÓN</b>	:	REVOCA
<b>APROBACIÓN</b>	:	ACTA DE DISCUSIÓN N° 68
<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	:	EURÍPIDES MONTOYA SEPÚLVEDA

Santa Rosa de Viterbo, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

**ASUNTO A DECIDIR:**

La impugnación formulada por el accionante, en contra de la sentencia del 18 de mayo de 2020 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Duitama.

**PRETENSIONES Y HECHOS DE LA DEMANDA DE TUTELA:**

LUIS ORLANDO SÁNCHEZ BUITRAGO presentó demanda de tutela en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DEL BIENESTAR FAMILIAR –ICBF- y de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, en adelante CNSC, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a cargos públicos, presuntamente transgredidos en virtud de la negativa de la entidad a realizar su nombramiento en propiedad como Defensor de Familia Grado 17.

Pretende el accionante que, previa tutela de sus derechos fundamentales, se ordene al ICBF y a la CNSC adelantar todas las actuaciones administrativas necesarias para que, haciendo uso de la lista de elegibles conformada mediante resolución N° CNSC20182230072545 del 17-07-2018 sea nombrado en periodo de prueba en el cargo de Defensor de Familia, Código 2125, grado 17, asignado al Centro Zonal Duitama.

Funda la demanda, en síntesis, en los siguientes hechos:

1.- LUIS ORLANDO SÁNCHEZ BUITRAGO ingresó a laborar en el ICBF el 09 de febrero de 2010, como Defensor de Familia en provisionalidad en el Centro Zonal Ciudad Bolívar y luego trasladado al Centro Zonal Duitama.

2.- En el mes de septiembre de 2016 la CNSC convocó a concurso de méritos para proveer las vacantes definitivas de la planta de planta de personal del ICBF, por lo que se inscribió para concursar por el cargo identificado con código OPEC N° 34248 donde ofertaron 06 Vacantes de Defensor de Familia para el Centro Zonal de Duitama.

1.3.- Mediante Resolución N° 20182230072545 del 17 de julio de 2018 la CNSC para el cargo al que concursó, obteniendo un puntaje de 73.08 que lo ubicó en la casilla 09, de los cuales se encuentran nombrados los concursantes ubicados hasta la casilla N° 08, lo que lo hace que se encuentre primero en la lista de elegibles, esto teniendo en cuenta que, con resolución No. 11806 del 19 de diciembre de 2019, el ICBF nombró en periodo de prueba a ROSA ALEGRÍA MUÑOZ RICO, quien había quedado en el puesto 08 de la lista. Advierte que la referida lista de elegibles tiene vigencia de dos años.

3.- El 22 de Noviembre de 2018 la CNSC, expidió la Resolución No, CNSC-20182230256785, mediante la cual revocó el artículo 4º de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidos con ocasión de la convocatoria No. 433 de 2016, que establecía que *“Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de méritos para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia n los mismos empleos convocados”*

4.- Como consecuencia de lo anterior, el ICBF no pudo utilizar la lista de elegibles contenida en la resolución N°20182230072545 del 17 de Julio de 2018 en la que el accionante se encuentra en turno, ante el nombramiento de quienes ocupan las primeras ocho casillas.

5.- El Gobierno expidió el Decreto 1479 de 2017, por medio del cual *“se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF”*, suprimiendo 328 cargos de carácter temporal, cuya denominación era Defensor de Familia código 2125 grado 17, y creó los mismos 328

con carácter permanente, determinando que debían proveerse siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto Ley 909 de 2004; asimismo, estableció que el Director General del ICBF, mediante resolución distribuiría los empleos de la planta global ya mencionados y ubicaría al personal teniendo en cuenta la estructura, los procesos, los planes, los programas y necesidades de la entidad.

6.- El 05 de septiembre de 2017 el ICBF expidió la resolución N° 7746 a través de la cual se reorganizó la planta de persona y se crearon 5 cargos denominados: Defensor de Familia, código 2125, grado 17 para el ICBF-Regional Boyacá; igualmente, se expidió la resolución N° 7781 mediante la cual se realizaron unos nombramientos de provisionalidad respecto de los cargos creados por el Gobierno en el Decreto 1479 de 2017.

7.- Asegura el accionante que, frente a los 5 cargos creados para la Región Boyacá, solo fueron provistos 3, quedando vacantes 2 cargos, uno de ellos en la ciudad de Duitama, que actualmente también se encuentra vacante, ya que la persona que se encontraba en ese puesto fue nombrada en propiedad.

8.- El 27 de junio de 2019 se expidió la Ley 1960, que modificó la ley 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998, estableciendo que el artículo 31 de la mencionada Ley 909 quedaba así: *“Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”*

9.- El 1º de agosto de 2019 se aprobó y se expidió el criterio unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, estableciéndose que las listas de elegibles expedidas y que se vayan a expedir con ocasión de los acuerdos de convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria, y que el 22 de noviembre de 2019 la CNSC emitió aclaración sobre dicho criterio, donde se precisó que la expresión vacantes ofertadas cobija tanto a los que fueron objeto del proceso de selección como para los que se generen con posterioridad y que corresponden a los mismos empleos.

10.- Teniendo en cuenta lo anterior, el accionante presentó derecho de petición al ICBF el 20 de Febrero de 2020, por medio del cual requirió que se realizara la actuación administrativa correspondiente y solicitara al CNSC autorización del uso directo de la lista de elegibles, para que fuera nombrado en periodo de prueba en el cargo de Defensor de Familia en el Centro Zonal de Duitama, ya que existía una vacante definitiva creada con posterioridad a la convocatoria 433 de 2016 y que su lista de elegibles estaba vigente cuando se expidió la nueva ley, petición que fue negada bajo el argumento de que no le es aplicable la Ley 1960, ya que los acuerdos de la convocatoria 433 de 2016 fueron aprobados con anterioridad al 27 de Junio de 2019.

11.- En la página de la Comisión Nacional del Servicio Civil se indican las próximas convocatorias para el 2020, por lo tanto, considera necesario ejercer ésta acción para evitar que sus derechos queden irremediabilmente afectados.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

1.- El conocimiento del asunto correspondió por reparto, al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama, judicatura que, mediante auto de 11 de febrero de 2020, admitió la demanda de tutela y corrió traslado de la misma a las entidades accionadas.

2.- Surtido el Trámite procesal, en sentencia de fecha 24 de febrero de 2020 negó por improcedente la demanda de tutela, decisión que fue recurrida en apelación por el accionante.

3.- Recibidas las diligencias en esta Corporación, mediante auto de fecha 27 de marzo de 2020, con ponencia de la Magistrada Gloria Inés Linares Villalba, se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del fallo de primera instancia, con el objeto de que se vinculara al trámite constitucional a todas las personas que integran la Lista de Elegibles para proveer las vacantes del empleo identificado con el código OPEC No. 34248, denominado Defensor de Familia, Código 2125, grado 17, del sistema General de Carrera Administrativa del ICBF, de la convocatoria No. 433 de 2016

4.- Devueltas la diligencias al Juzgado de origen, en auto del 06 de mayo de 2020 se dio cumplimiento a lo ordenado y se dispuso la vinculación de todos los integrantes de la referida lista de elegibles, corriéndoles traslado de la demanda y sus anexos para que ejercieran su derecho de defensa.

5.- Tanto las accionadas como los vinculados se pronunciaron de la siguiente manera:

5.1.- El **ICBF** solicitó que se negara la demanda por improcedente, toda vez que la misma no cumple con el presupuesto de subsidiariedad para su trámite, en tanto, el actor cuenta con medios de defensa ordinarios para la obtención de sus pretensiones; asimismo, señaló que, en el eventual caso de que se estudiara de fondo la demanda, la misma no podía ser favorable, pues la lista de elegibles de la que hace parte el accionante no le es aplicable la Ley 1960 de 2019, de suerte que con aquella solo se pueden proveer los cargos ofertados al momento de darse apertura a la convocatoria y no los que se creen con posterioridad

5.2.- La **CNSC** señaló que, aunque desconoce los trámites que adelantó el ICBF respecto a su planta de personal, en el caso del accionante no era posible su nombramiento en propiedad, toda vez que el concurso al que se presentó tenía por objeto proveer seis vacantes y él ocupó el puesto 9 en la lista; asimismo indicó que el ICBF informó que ya se efectuó el nombramiento en periodo de prueba y posesionados en el empleo con código 34248 y que el nombramiento de las personas ubicadas en los lugares 7 y 8 de la lista, obedeció por renuncia y derogatoria, respectivamente, de dos de los seis nombramientos efectuados, advirtiendo que los elegibles que no alcanzaron el puntaje requerido para ocupar la posición meritosa para proveer el empleo N° 34248, se encuentran en espera de que se genere una vacante del mismo empleo durante la vigencia de la lista, esto es, hasta el 30 de julio de 2020.

En lo que hace a la solicitud del accionante, adujo que el 16 de enero de 2020 se emitió criterio unificado de parte de la comisión *'Uso de la lista de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019'* en el cual se estableció que las listas de elegibles conformadas por la CNSC y las que se expidan en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019 deben usarse durante su vigencia, para proveer las vacantes de los empleos que integraron la oferta pública de empleos de carrera de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos, indicó que para hacer uso de la lista de elegibles sobre los mismos empleos ofertados, advirtiendo que desconoce si la entidad cuenta con dichas vacantes.

5.3.- **MANUEL ORLANDO MENA ZAPATA**, a pesar de no hacer parte de la lista de elegibles y tras la comunicación que de la acción constitucional se efectuó en la respectiva página web, se pronunció sobre la acción constitucional precisando que debían ser amparados los derechos fundamentales del accionante, toda vez que las decisiones de las entidades accionadas trasgredían de manera flagrante sus garantías

fundamentales; y aunque precisó no tener interés particular en esta acción constitucional, indicó que hacía parte de la lista de legibles para ocupar un cargo homólogo al del accionante en la ciudad de Cali, por lo que estimó que cualquier decisión en tal sentido podría ser trascendental para la protección de sus derechos.

5.4.- Por su parte, **DINA MARGARITA RUIZ MARTÍNEZ** se opuso a la prosperidad de la demanda de tutela, tras estimar que al señor SÁNCHEZ BUITRAGO no le asiste ningún derecho para ser nombrado como Defensor de Familia, diferente a las que fueron ofertadas al interior de la convocatoria N° 433 de 2016, aunado a que con ello se pretende perjudicar los derechos fundamentales de los defensores de familia que desempeñan el empleo en provisionalidad, aplicando una ley de manera retroactiva.

5.5.- **CAROLA ROJAS TAFUR**, a través de agente oficioso, dio respuesta a la acción de tutela, precisando que la misma no cumple con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad requeridos para su procedencia, por lo que solicitó que la misma se despachara de manera desfavorable; igualmente, indicó que no era procedente la aplicación de la Ley 1960 de 2019 e indicó que, en su caso particular, ha estado vinculada con el ICBF desde el año 2000 en provisionalidad, actualmente cuenta con 63 años de edad y presenta condiciones especiales de salud, por lo que ostenta un retén social como pre pensionable.

Los demás vinculados guardaron silencio sobre el particular.

#### **SENTENCIA IMPUGNADA:**

Mediante sentencia del 18 de mayo de 2020, el El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama negó por improcedente la demanda de tutela, tras considerar que el accionante no probó que se hayan configurado circunstancias excepcionales que permitan la intervención del operador judicial, por lo que señaló que no había excusa que justificara el hecho de no haber recurrido al medio de defensa idóneo, expedito u oportuno, ni logró demostrar la existencia de un perjuicio inminente, urgente, grave e impostergable, para ventilar la controversia.

#### **DE LA IMPUGNACIÓN:**

Inconforme con la anterior sentencia, el señor LUIS ORLANDO SÁNCHEZ BUITRAGO formuló impugnación, con la pretensión de que se revoque la decisión proferida y, en su lugar, se amparen sus derechos fundamentales, en síntesis, por los siguientes argumentos:

1.- el Juzgado de primera instancia no realizó un estudio riguroso de los argumentos en que se fundamentó la acción, pues lo que está solicitando es la aplicación de la Ley sin atacar un acto administrativo en concreto, de suerte que la acción de tutela era procedente.

2.- En su caso particular, se está causando un daño irreparable, en tanto, el funcionario judicial no estimó que el principio de retrospectividad de la Ley le era aplicable como quiera que la lista de elegibles de la que hace parte se encuentra vigente.

3.- insiste en que, actualmente, existen 4 o 5 fallos de tribunales en los que se han tutelado por circunstancias similares a las suyas, los que pueden llegar a tener efectos *inter-comunis*. Al ser incluido en una lista de elegibles que a la fecha se encuentra vigente, ostenta un derecho subjetivo adquirido, el que no ha podido materializarse por la falta de nombramiento.

## **LA SALA CONSIDERA:**

### **1.- De la acción de Tutela:**

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 estableció la tutela como una acción que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos establecidos en la ley; pero que sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

A partir de la anterior definición constitucional se deducen las características o requisitos esenciales de procedencia de la protección de un derecho en sede de este procedimiento, a saber, **(i)** que se trate de un derecho fundamental, **(ii)** que ese derecho esté siendo vulnerado o amenazado, **(iii)** que no exista otro mecanismo de defensa judicial, principio de subsidiariedad y, **(iv)** que en caso de existencia de otro medio,

deba ser utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En cualquier caso, con mayor o menor profundidad según las necesidades, deberán ser tratados los anteriores aspectos.

## **2.- El problema jurídico**

En el presente asunto, debe establecerse si el ICBF y la CNSC han vulnerado los derechos fundamentales de la accionante al no realizar su nombramiento en periodo de prueba como Defensor de Familia código 2125 Grado 17, a pesar de que se encuentra incluido en la lista de elegibles de la convocatoria N° 433, efectuada para proveer en carrearera el cargo de defensor de Familia

## **3.- Procedencia de la acción de tutela**

Como se indicó en precedencia, no existe duda que la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales, se encuentra limitada a la inexistencia de mecanismos ordinarios de defensa que permitan la protección de tales garantías; de ahí que, por regla general esta acción constitucional no procede para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido diferido a jurisdicciones específicas como la contencioso administrativa.

A pesar de lo anterior, atendiendo ciertas circunstancias especiales, el análisis de subsidiariedad se hace más flexible en algunos casos en concreto que, por la importancia que revisten y la naturaleza del derecho a proteger, hacen inminente la intervención del juez constitucional.

Así, en tratándose del nombramiento de una persona que se encuentra en lista de elegibles para proveer un cargo en propiedad, ha admitido el máximo tribunal constitucional que la tutela procede para la protección de los participantes que tienen derecho a ser nombrados en propiedad en virtud de un concurso de méritos, así lo ha entendido el máximo Tribunal Constitucional:

*“la Corte considera que existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor,*

*quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos”.*

Caso asimilable al propuesto en este asunto, pues la persona que sigue directamente en lista para nombramiento, según se acreditó, es el aquí accionante; asimismo, la trascendencia de esta decisión recae en el hecho incontrovertible de que la lista de elegibles de la que hace parte el señor SÁNCHEZ BUITRAGO se encuentra próxima a perder vigencia, lo que hace inminente, riesgo que el derecho que considera ostentar no pueda verse materializado, situación que para esta Corporación hace procedente la demanda de tutela.

#### **4.- Del derecho de acceso a cargos públicos**

El artículo 40 de la Constitución Nacional, establece el derecho que tienen todos los ciudadanos colombianos a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político, derecho que se materializa, entre otros, con la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en las entidades del orden nacional. El derecho a la carrera administrativa fue ampliamente desarrollado por la Ley 909 de 2004, a través de la cual se expidieron las normas regulatorias el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, previendo como principios rectores de la función pública, la igualdad, el mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

De amplia relevancia resulta hacer mención al mérito como el principio fundamental orientador de los nombramientos en cargos públicos, artículo 125 de la Constitución Política<sup>1</sup>, en tanto, debe ser este el principio que debe primar al momento de proveer los cargos en el sector estatal; de ahí que el acceso a cargos públicos, en nuestro ordenamiento jurídico, deba ser considerado como un derecho de carácter fundamental que se encuentra protegido en todas su esferas por las autoridades judiciales, para que no exista ningún tipo de limitación en su acceso. Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 125.** *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*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.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

*En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.*

*“En cuanto al alcance del derecho a acceder a cargos públicos, esta Corporación desde sus inicios ha destacado el carácter fundamental de dicho derecho. Así, en la sentencia T-003 de 1992, la Corte señaló al respecto:*

*“El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.*

*(...)*

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

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

*(...)*

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

*Este derecho implica protección a favor de los ciudadanos en el sentido de que las decisiones estatales no pueden arbitrariamente impedirles acceder a un cargo público, así como tampoco pueden estar encaminadas a desvincularlos de manera arbitraria del mismo, ni mucho menos les está dado impedirles arbitrariamente el ejercicio de sus funciones”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, en lo que hace al proceso de selección de los aspirantes a cargos públicos, la misma Ley 909 de 2004 regulada una de las etapas que deben surtir para la provisión de cargos de carrera, que deben darse por norma general a través del concurso de méritos, el cual es administrados salvo disposiciones especiales, por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Al respecto, en la sentencia SU-913 de 2019, la Corte Constitucional analizó cada una de las etapas correspondientes al concurso de méritos, así:

*“1. **Convocatoria.** ... es la 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. (Subrayas fuera de texto).*

*2. **Reclutamiento.** Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso.*

*3. **Pruebas.** 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.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-257 de 2012.

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

**4. Listas de elegibles.** *Con los resultados de las pruebas...se elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con ésta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso.*

**5. Período de prueba.** *La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento.*

*“Aprobado dicho período, al obtener evaluación satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente”.*

En ese orden de ideas, las personas que conforman la lista de elegibles, luego de haber superado las etapas correspondientes, debe ser nombradas, a través del respectivo acto administrativo, en los cargos para los cuales concursaron y a los cuales tiene derecho a acceder, de suerte que en firme la lista debe procederse de conformidad, salvo que exista disposición legal que impida su nombramiento. Así lo señala la Corte Constitucional en la misma sentencia referida en precedencia:

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

*Entonces, al ser el derecho de acceso a cargos públicos una garantía cuyo ejercicio depende de la posesión, negarla a un ciudadano ya nombrado o elegido -a no ser que falte alguno de los requisitos legales- implica la violación del derecho en cuanto imposibilita su ejercicio.*

## **5.- Caso en concreto**

En el presente asunto, el señor LUIS ORLANDO SÁNCHEZ BUITRAGO reclama la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a cargos públicos, presuntamente vulnerados por el ICBF y la Comisión Nacional del Servicio Civil, ante la negativa de efectuar su nombramiento en propiedad como Defensor de Familia Grado 17 de la referida entidad.

Verificadas las pruebas obrantes en el plenario sí como la información que sobre el particular reposa en la página web de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se encuentran probadas las siguientes circunstancias de relevancia para el asunto: (i) el señor SÁNCHEZ BUITRAGO participó en la convocatoria N° 433 de 2016, dispuesta para la provisión de 2.470 empleos vacantes de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, la que fue convocada a través de la CNSC; (ii) el accionante se inscribió como concursante para proveer empleo de carrera, denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17 el que en ese momento

contaba con seis vacante; (iii) el accionante superó todas las pruebas previstas para el concurso y, por ello, el 17 de julio de 2018 la CNSC profirió la resolución N° CNSC - 20182230072545, por la cual se conformó y adoptó *“la lista de elegibles para proveer seis (6) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC No. 34248, denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 - ICBF”* lista en la que el señor SÁNCHEZ BUITRAGO ocupó el puesto N° 09; (iv) La lista de elegibles se encuentra en firme.

A partir de lo anterior, es claro que el señor SÁNCHEZ BUITRAGO hace parte de una lista de elegibles que se generó para proveer seis cargos de carrera como Defensor de Familia Grado 17 que se encontraban vacantes al momento de dar trámite a la convocatoria, en la ciudad de Duitama.

Ahora bien, el punto central de análisis en este asunto, recae en establecer si al actor le asiste el derecho, como parte de la lista de elegibles, a ser nombrado en el referido cargo de carrera, Defensor de Familia Grado 17 Código 2125, en uno de los cargos creados con posterioridad a la convocatoria N° 433, esto bajo el entendido de que dicho concurso se efectuó para proveer exclusivamente los seis cargos vacantes al momento de la convocatoria.

Para resolver tal cuestionamiento, es importante memorar que el empleo público en Colombia se encuentra regulado por la Ley 909 de 2004 a través de la cual se expidieron normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, disposición legal que, en efecto, guio el trámite correspondiente a la convocatoria N° 433; así, en lo que respecta a las etapas propias del proceso de selección, el artículo 31, de forma general, que la actuación debe surtirse en 4 etapas, correspondientes a: convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas y conformación de listas, sobre esta última, el numeral 4 del referido artículo contemplaba en su texto original:

*“4. Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”.* (subrayas fuera de texto)

No obstante, en el año 2019 dicha norma fue modificada por la Ley 1960, permitiendo que las listas de elegibles se usaran en estricto orden para proveer no solo las vacantes

ofertadas sino todas aquellas que se generaran con posterioridad, así lo previó el artículo 6° al indicar que el numeral 4° del artículo 31 de la ley 909 de 2004 quedaría así:

*“4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”.*(subrayas fuera de texto original)

No existe controversia alguna sobre el alcance de la norma referida, pues se sabe que por su intermedio se permitió que la conformación de las listas de elegibles se usara para la provisión de cargos presentes y futuros, y así la misma no se delimitara exclusivamente a los cargos ofertados en la convocatoria; sin embargo, el punto de disenso que motivó la interposición de esta acción constitucional, recae en establecer si dicha norma puede ser aplicable o no a las listas que se encuentran en uso, o si, por el contrario, aquellas deben regirse con el artículo vigente al momento de la convocatoria.

Se trata, entonces, de una discusión que gira entorno a la aplicación de la ley en el tiempo, indispensable para establecer si al accionante le asiste o no un derecho de carácter fundamental como lo es el nombramiento en un cargo público de carrera.

Los artículos 29 y 58 de la Constitución Política contemplan el llamado presupuesto de irretroactividad de la Ley, según la cual, la nueva Ley solo rige hacia el futuro de suerte que las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de una norma anterior deberán regularse conforme a la Ley vigente para ese momento; así lo señaló la Corte Constitucional:

*“Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron”*

No obstante, en muchas oportunidades, dependiendo de las situaciones jurídicas que deban determinarse, se ha establecido la posibilidad de aplicación de la Ley a escenarios no consolidados, tal es el caso de la aplicación retrospectiva de la norma. Sobre ella ha indicado la Corte Suprema de Justicia, en cita del Máximo Tribunal Constitucional, considerándola como

*“[U]n fenómeno de aplicación de la ley en el tiempo excepcional que ocurre cuando se presenta “la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si*

*bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”, razón por la cual “(...) no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o, sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia”<sup>3</sup>*

Precisamente, la Corte Constitucional al análisis de los efectos de la Ley en el tiempo, estimó en Sentencia C-619 de 2001:

*4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.*

Al tenor de tales presupuestos, debe decirse que el planteamiento jurídico planteado por el accionante, en efecto, corresponde a una situación fáctica no consolidada sino a una expectativa de materialización de su derecho, a la que sería plenamente aplicable la Ley 1960 de 2019, como se procede a explicar.

No se encuentra en discusión el hecho de que, para el momento de la convocatoria N° 433 de 2016, los cargos vacantes para el cargo de Defensor de Familia Código 2125 grado 17 del Centro Zonal Duitama, en efecto solamente eran seis; ni mucho menos que una vez efectuado el concurso y proferida la lista de elegibles, esta quedó vigente el día 31 de julio de 2018, conforme se verifica en la página web de la CNSC, en la que el aquí accionante ocupó el puesto N° 09 en la lista; sin embargo, el hecho de adquirir firmeza la referida lista no consolida el derecho del actor a acceder al cargo público para el que concursó, pues esto solo ocurre cuando se efectúa el nombramiento o cuando se descarta por completo tal expectativa, como sucede cuando la lista de elegibles pierde vigencia sin haberse llevado a cabo el nombramiento.

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal STP10491-2019, 06 de agosto de 2019.

Implica lo anterior que, al estar vigente la lista de elegibles, las normas que puedan llegar a afectar el trámite propio de nombramiento le son plenamente aplicables, como ocurre en el evento de la Ley 1960 de 2019, máxime cuando ella lo que está permitiendo es el nombramiento de personas que hacen parte de una lista generada para la provisión de determinado cargo creado con posterioridad al concurso.

Si no se considerara que estamos en trámite de una situación no consolidada a la que le es aplicable la mentada Ley, bastaría tan solo con que el nombramiento de los cargos se efectúe para que inmediatamente el actor pierda su derecho, y entonces tendríamos que decir que en la actualidad el señor SÁNCHEZ carece del mismo, cuando evidentemente ello no es así, pues la expectativa de nombramiento continúa en firme hasta tanto la lista no pierda vigencia.

Para el caso, la creación de nuevos cargos del mismo grado y nivel jerárquico del accionante, Defensor de Familia Código 2125 grado 17 para el Departamento de Boyacá, obliga a su provisión a través del sistema de carrera; pero, concretamente, si los mismos fueron designados al ICBF Centro zonal Duitama para el cual concursó el actor, necesariamente estos deben ser provistos con la respectiva lista de elegibles vigente de la que hace parte el accionante, no solo porque le es aplicable la Ley 1960 de 2019 que permite el nombramiento de cargos creado con posterioridad, sino, especialmente, porque se trata del mismo cargo, mismo nivel y mismo lugar de desempeño de funciones para el que se inscribió el accionante, de suerte que se trata de una lista prevista para la provisión de un cargo de idénticas condiciones.

Lo anterior se refuerza en el hecho incontrovertible de que el artículo 125 de la Constitución Política, advierte que todos los cargos públicos son de carrera, de suerte que la aplicación directa de la Constitución, permitiría el nombramiento de las personas que se encuentren en una lista de elegibles vigente, pues no existiría razón alguna para concluir que, existiendo una lista prevista para un cargo determinado, esta no pueda usarse prevaleciendo.

Así las cosas, de lo probado en este asunto se sabe que, en efecto, a través del decreto 1479 de 2017 se aprobó la creación de 3737 empleos de la planta de personal del ICBF y que, mediante resolución N° 7746 del 05 de septiembre de 2017 dicha entidad procedió a Distribuir los referidos cargos de la planta de personal, previendo cinco cargos de DEFENSOR DE FAMILIA 2125-17 para el Departamento de Boyacá y que de esos cinco cargos, por lo menos, uno de ellos correspondió al Centro Zonal Duitama,

como lo prueba el nombramiento en provisionalidad que se hizo con resolución N° 7781 de 2017.

En ese contexto, lo que se avizora es que luego efectuada la convocatoria N° 433 de 2016, en la que el señor Sánchez Buitrago participó para la provisión de seis vacantes del cargo identificado con el Código OPEC No. 34248, denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17 a desempeñar cargos en la ciudad de Duitama, fueron creados nuevos cargos con el mismo código y algunos de ellos asignados a la misma ciudad donde concursó el actor, de suerte que la existencia de una nueva vacante de idéntica categoría a la concursada, obliga a que, en aplicación del numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificada por la Ley 1960 de 2019, se provea con la lista de elegibles vigente a la fecha.

Corolario de lo expuesto, la Sala evidencia que la no utilización de la lista de elegibles vigentes para la provisión y nombramiento de cargos existentes de idéntica categoría y condición trasgrede los derechos fundamentales del accionante, pues se está desconociendo el derecho que tiene a ser nombrado en periodo de prueba; en consecuencia se revocará la sentencia impugnada, ampararán los derechos fundamentales del actor y se ordenará al ICBF que, de manera inmediata, proceda a realizar ante la CNSC todos los trámites necesarios para que se permita hacer uso de la lista de elegibles para el nombramiento en periodo de prueba

## **DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, la SALA CUARTA DE DECISIÓN DE LA SALA ÚNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SANTA ROSA DE VITERBO, BOYACÁ, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**SEGUNDO: TUTELAR** el derecho fundamental al acceso a cargos públicos del señor LUIS ORLANDO SÁNCHEZ BUITRAGO, conforme lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

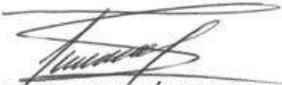
**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior ORDENAR al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, inicie todas las acciones administrativas del caso ante la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL para que esta autorice el uso de la lista de elegibles conformada mediante RESOLUCIÓN No. CNSC - 20182230072545 DEL 17-07-2018 para que se proceda al nombramiento, en periodo de prueba, de quien sigue en turno, en alguno de los empleos vacantes que corresponden al cargo de Defensor de Familia Código 2125 grado 17 creados mediante Decreto No. 1479 del 4 de septiembre de 2017 y distribuidos mediante Resolución N° 7746 del 05 de septiembre de 2017, siempre y cuando hayan sido asignados al Centro Zonal Duitama.

**CUARTO:** Notifíquese por el medio más expedito y eficaz y ENVÍESE A LA H. CORTE CONSTITUCIONAL PARA SU EVENTUAL REVISIÓN.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**EURÍPIDES MONTÓYA SEPÚLVEDA**  
**Magistrado Ponente**



**LUZ PATRICIA ARISTIZÁBAL GARAVITO**  
Magistrada



**JORGE ENRIQUE GÓMEZ ÁNGEL**  
Magistrado



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
Magistrada Ponente: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA DE TUTELA**

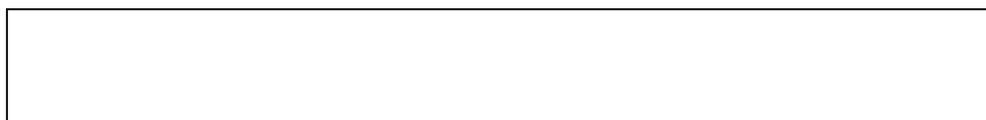
<b>RADICADO</b>	<b>680013333001-2020-00079-01</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>TUTELA</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>MARTHA LUCIA PERICO RICO,</b> <u><a href="mailto:marthaluciaperi.222@yahoo.com">marthaluciaperi.222@yahoo.com</a>,</u>
<b>ACCIONADA</b>	<b>COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC</b> <u><a href="mailto:notificacionesjudiciales@cns.gov.co">notificacionesjudiciales@cns.gov.co</a>.</u>  <b>, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF,</b> <u><a href="mailto:notificaciones.judiciales@icbf.gov.co">notificaciones.judiciales@icbf.gov.co</a>,</u>
<b>TEMA</b>	<b>Concurso de méritos / Derecho al acceso a cargos públicos</b>

Procede la Sala a decidir la impugnación interpuesta por las entidades accionadas en contra de la sentencia de fecha treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

Señala la tutelante que mediante Acuerdo No. 2016000001376 del 5 de septiembre de 2016, la CNSC convocó a concurso de méritos para proveer los empleos vacantes de la planta de personal del ICBF, en la cual se inscribió para optar por una en el cargo de “Defensor de familia, Código 2125, Grado 17”.



Posterior a la publicación del acuerdo de convocatoria, se expidió el Decreto 1479 de 2017, por medio del cual se suprimen cargos temporales de la planta de personal del ICBF y creó otros de carácter permanente dentro de los que se encontraban cargos de código 2125, grado 17 para lo cual y, en aras de su distribución, el director general de la entidad, expidió la Resolución No. 7746 del 5 de septiembre de 2017 que, resolvió, entre otros aspectos, que para los 328 cargos creados de “Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17”, 9 de ellos serían para la seccional Santander.

Sin embargo, tales vacantes no fueron tenidas en cuenta dentro de las vacantes ofertadas en el acuerdo de convocatoria, argumentando la entidad que, para la fecha de éste último regía la Ley 909 de 2004.

Mediante Resolución No. CNSC – 20182230124605 del 3 de septiembre de 2018 se conformó la lista de elegibles para el cargo al que había optado, encontrándose en la posición 28, lista con una vigencia de 2 años a partir de su firmeza.

Refiere que al haber sido nombrados y posesionados los 19 elegibles que habían ocupado los primeros lugares dentro de la lista para el cargo de “Defensor de Familia, Código 2125 Grado 17”, por recomposición de la lista pasó a ocupar el 9 lugar de la lista.

Resalta que, la CNSC expidió Criterio unificado con relación a la conformación de listas de elegibles en el marco de la Ley 1960 de 2019 en el sentido de concluir que *“el nuevo régimen conforme el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad únicamente es aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón, cobijados por la Ley ampliamente mencionada”*.

Por lo anterior, elevó petición ante la CNSC y el ICBF el 20 de febrero de 2020 en los que manifiesta presentar idénticos fundamentos fácticos y jurídicos para que se provean bajo el principio del mérito las vacantes definitivas disponibles para el cargo de *“Defensor de familia, Código 2125 Grado 17”*, frente a lo cual no ha recibido respuesta por parte de la CNSC y el pronunciamiento otorgado por el ICBF se limitó a reiterar los lineamientos acordados por los Criterios unificados de la Sala Plena de comisionados respecto de la aplicación de la Ley 1960 de 2019, pero sin hacer mención acerca del Art. 6 de la misma y de la posibilidad de posesionarse en uno de los nuevos cargos de creación posterior a la convocatoria y que actualmente se

encuentran vacantes, manifestando igualmente que en el Departamento de Santander había un total de 11 vacantes que a la fecha se encuentran ocupadas por funcionarios en calidad de provisionalidad, encargo e incluso pendientes por ser provistas.

## **2. Pretensiones.**

1. Tutelar los derechos fundamentales de petición, trabajo, igualdad, debido proceso y acceso a cargos públicos, estipulados en la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 y, en consecuencia, se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, acate las disposiciones normativas contenidas en la Ley 1960 de 2019 y en el Criterio Unificado expedido por la Sala Plena de la CNSC, de fecha 16 de enero de 2020.

2. Ordenar a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, con base en el derecho fundamental a igualdad, citando el fallo de tutela de segunda instancia expedido por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, radicado 76 001 33 33 021 2019-00234-01, interpuesto por la elegible JESSICA LORENA REYES CONTRERAS, que ambas entidades de manera conjunta realicen los actos tendientes para que provean las 328 vacantes Código 2125 Grado 17 creadas por el Decreto 1479 de 2017 y distribuidas por la Resolución No 7746 de 2017, con la lista de elegibles Resolución CNSC No 20182230124605 del 03-09-2018, *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer diecinueve (19) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC No. 34772, denominado DEFENSOR DE FAMILIA, Código 2125, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016 – ICBF”*,

## **II. TRAMITE PROCESAL**

A la presente acción se le dio el trámite preferencial contemplado en el Decreto 2591 de 1991, corriendo traslado de la solicitud de amparo y de sus anexos a las entidades accionadas quienes concurrieron al trámite en los siguientes términos:

### **- Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC**

Señala la improcedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de carácter individual ante la existencia de otros mecanismos idóneos para su

contradicción como lo es el medio de control de Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulados en la Ley 1437 de 2011 los que se encuentran a disposición de la actora.

Frente a la planta de personal del ICBF y su composición, refirió no tener competencia o injerencia alguna, por lo que desconoce la creación y/o supresión de empleos que hubieren podido surtirse dentro de la entidad y frente a la expedición de la Ley 1960 de 2019, señaló que si bien en su Art. 6 modificó el numeral 4 de la Ley 909 de 2004, lo cierto es que dicha norma no resulta aplicable a la convocatoria No. 433 de 2016 y, que se ha dado cumplimiento a las órdenes de tutela continúa en desacuerdo con tal postura, ya que para la fecha de publicación de la referida norma el concurso ya había concluido.

Por tanto, respecto de la lista contenida en la Resolución No. CNSC – 20182230124605 del 3 de septiembre de 2018, solo los aspirantes que ocuparon los primeros 19 lugares son quienes adquirieron su derecho de carrera.

Finalmente señala que no existe solicitud de uso de lista de elegibles por parte del ICBF para proveer vacantes ofertadas con la OPEC No. 34772.

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

No concurrió al trámite.

### III. SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado de primera instancia amparó los derechos fundamentales de petición, debido proceso, trabajo y acceso a cargos públicos de la Sra. Martha Lucia Perico Rico y ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF que dentro de las 48 horas siguientes al recibo de la notificación reporte y/o actualice las nuevas vacantes creadas a partir de la expedición del Decreto 1479 de 2017 y que de acuerdo a la OPEC 24735 esto es “Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17” guarden iguales características, entiéndase con ello, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones y ubicación geográfica, así mismo, para que dentro del referido reporte, solicite a la CNSC el uso de la lista de elegibles actualizada conformada para la OPEC referida.

Igualmente ordenó a la CNSC para que dentro de las 48 horas siguientes previa recomposición de listas de que trata el Art. 63 del Acuerdo No. 20161000001376 del

5 de septiembre de 2016 proceda a dar autorización y remitir la lista de elegibles actualizada a dicha entidad.

Por otra parte, ordenó al ICBF para que dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la lista de elegibles actualizada por la CNSC haga uso de la misma para proveer de manera definitiva las vacantes existentes, entendiendo con ello que disponga la valoración del cumplimiento de los requisitos por parte de la actora en el sentido de estar en posición de mérito por recomposición de listas, efectúe su nombramiento y posesión inmediata en el referido cargo, con la finalidad de que pueda iniciar su periodo de prueba.

Así mismo, dispuso que la CNSC de respuesta de fondo, completa y congruente a la petición elevada el 20 de febrero.

Para lo anterior consideró que a partir de la expedición de la Ley 1960 de 2019 la que en su Art. 6 modifica el numeral 4 de su Art. 31, a partir de su expedición y publicación – 27 de junio de 2019 – se abre paso a que en los concurso de mérito, una vez surtidas todas las etapas del proceso de selección y conformada la lista de elegibles, se cubran tanto las vacantes de cargos que inicialmente fueron ofertadas en la convocatoria, como aquellas que si bien son equivalentes a las ofertadas, no fueron convocadas, pues surgiendo con posterioridad al concurso de méritos.

Frente al caso concreto refirió que la actora se inscribió en la Convocatoria Pública de empleo No. 433 de 2016 que proveía cargos definitivos para la planta de personal del ICBF optando por el cargo de “*Defensor de Familia Código 2125 Grado 17*” que para Santander ofertaba un total de 19 vacantes de ahí que una vez surtidas todas las etapas y conformada la lista de elegibles, ocupó el lugar 28, lo cual en principio no le otorgada la posibilidad de posesionarse en el cargo para el cual concursó, no obstante, en el curso de la convocatoria, el Gobierno Nacional creó 9 cargos de la misma categoría para la Seccional Santander arrojando un total de 28 vacantes – 19 inicialmente ofertadas más 9 de creación posterior-.

Resaltó que si bien al momento de la expedición del Decreto 1479 de 2017 y la emisión de la Resolución No. 7746 del 5 de septiembre de 2017 por parte del ICBF, se encontraba vigente el numeral 4 original del Art. 31 de la Ley 909 de 2004, esto es, que las vacantes se distribuían en estricto orden de mérito, pero solo frente a las cuales se efectuó el concurso, sin embargo, dicha preceptiva fue modificada por el Art. 6 de la Ley 1960 de 2019, y aún acorde con lo referido por la CNSC al empezar a surtir efectos dicha Ley, ya habían finalizado todas las etapas del concurso, lo que

daría lugar a la imposibilidad de aplicar la norma de forma retroactiva, tampoco puede ser desconocido el hecho de que para el momento de su expedición, se encontraba vigente la lista de elegibles conformada a través de la Resolución No. CNSC - 20182230124605 del 3 de septiembre de 2018 e incluso a la fecha continua vigente, por lo que se está frente a una situación jurídica que sigue sin ser consolidada, y que solo adquiriría tal carácter cuando la actora se posesione en el cargo para el que se postuló o con el vencimiento de la lista, lo que abre la posibilidad a que los efectos normativos contenidos en el referido Art. 6 le resulten aplicables al caso de la actora.

Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta el Criterio Unificado de fecha 16 de enero de 2020, a través del cual la Sala Plena de la CNSC unifica lo referente al uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 2019 y abre la posibilidad de aplicación para casos como el de la actora.

#### IV. **IMPUGNACIÓN.**

Inconformes con la decisión, las entidades accionadas impugnan el fallo de tutela de primera instancia en los siguientes términos.

##### - **Comisión Nacional del Servicio Civil**

Resaltó que los elegibles que no alcanzaron el puntaje requerido para ocupar una posición meritatoria en la lista de elegibles para proveer el empleo No. 34772 se encuentran por el momento en espera a que se genere una vacante del mismo empleo durante la vigencia de la precitada lista, esto es, hasta el 13 de septiembre de 2020, así mismo, señala que no existe solicitud de uso de listas de elegibles por parte del ICBF para proveer vacantes iguales al empleo ofertado, por lo que en caso de existir, el ICBF deberá registrarlas en SIMO y expedir el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal y solicitar a la CNSC el uso de listas con cobro, para que esta proceda a autorizar dicho uso y se provean definitivamente las vacantes existentes.

Adicional a lo anterior, refirió que no se acreditó el requisito de subsidiariedad, ni se probó el perjuicio irremediable al que pudiera verse enfrentada.

##### - **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Resalta la improcedencia de la tutela por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable puesto que ya se publicó la lista de elegibles y esta adquirió firmeza en septiembre de 2018, la cual se conformó para proveer 19 vacantes y en dicha lista la accionante ocupó la posición número 28, por lo que existen al menos 8 personas con mejor derecho que la accionante para obtener lo pretendido en el presente trámite constitucional, así mismo, la actora no cuestiona dicha lista sino actuaciones que surgieron con posterioridad, específicamente el hecho de que no se haya efectuado inmediatamente su nombramiento en aplicación del Art. 6 de la Ley 1960 de 2019.

Sin embargo, el ICBF ya indicó a la accionante que procederá a hacer su nombramiento una vez se surtan una serie de procedimientos que se están adelantando por parte del Instituto y una vez la CNSC apruebe el uso de la lista, así mismo, refiere que la accionante exige el cumplimiento del Art. 6 de la Ley 1960 de 2019 – que modificó el numeral 4 de la Ley 909 de 2004 – desconociendo que la misma norma – Art. 2 – creó el derecho a los empleados de carrera administrativa a concurso de ascenso y movilidad horizontal para lo cual la Ley, otorgó término a la Comisión Nacional del Servicio Civil para regular el derecho.

Destaca que el ICBF hizo los nombramientos a que había lugar de conformidad con el Art. 31 de la Ley 909 de 2004 – vigente para el momento en que se dio apertura a la convocatoria – y solo hasta el 16 de enero de 2020, la CNSC como órgano rector de la carrera administrativa, emitió el criterio unificado “*uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019*” en virtud del cual se hará uso de las listas conforme a la mencionada Ley, lo cual implica una serie de procedimientos complejos y un trámite presupuestal que ese está adelantando en este momento.

Considera que el trámite de la acción constitucional adolece de nulidad por falta de vinculación de una tercera que puede verse afectada con el fallo, estas son, las personas que hacen parte de la lista de elegibles de la actora y que pueden tener un mejor derecho que ella para el nombramiento.

Adicional a lo anterior, la solicitud de amparo deviene improcedente al no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, subsidiariedad y perjuicio irremediable, adicional a que si al momento en que se culminen los trámites administrativos la actora no es nombrada, el acto definitivo que se emita podrá ser controvertido ante la jurisdicción de los contencioso administrativo, a través del medio

de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, la cual se presume idónea y eficaz para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados, sin que se advierta la existencia de un perjuicio irremediable.

Afirma que para poder hacer efectivo cualquier nombramiento con base en la lista de elegibles, es necesario que la CNSC comunique al ICBF la autorización de su uso, respecto a los aspirantes que ocupan lugares en aquellas listas, adicional a que para llevar a cabo el uso autorizado de la lista, el ICBF debe pagar una suma de dinero a la CNSC conforme el Art. 30 de la Ley 909 de 2004.

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Conforme lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para conocer de la **impugnación** de las sentencias de tutela dictadas en primera instancia por los Juzgados Administrativos de su jurisdicción territorial.

### 2. Cuestión Previa

Previo a decidir el fondo del asunto, se advierte solicitud de declarar la nulidad del trámite de primera instancia elevada por el ICBF, quien considera debió vincularse a quienes hacen parte de la lista de elegibles en la que se encuentra la actora, porque según su criterio, tales personas tienen mejor derecho.

Al respecto, observa la Sala que la sentencia impugnada no ordena el nombramiento de la tutelante de manera inmediata vulnerando con ello el orden de la lista - como lo entiende el ICBF – al contrario, dispuso precisamente la actualización de las vacantes por parte del ICBF para solicitar el uso de la lista de elegibles debidamente actualizada a la CNSC, para, con posterioridad a ello hacer uso de la misma, en aras de proveer de manera definitiva las vacantes existentes conforme a la posición de mérito, entendiendo con ello que no se presenta la causal de nulidad alegada de no vincular a los terceros con interés en las resultas del proceso, dada la indeterminación de la lista debidamente actualizada.

Adicional a lo anterior, ordena respecto de la tutelante la valoración del cumplimiento de los requisitos y **en el sentido de estar en posición de mérito** por recomposición de listas, efectúe su nombramiento y posesión inmediata en el referido cargo, con la

finalidad de que pueda iniciar su periodo de prueba, ya que conforme a la orden impartida, el ICBF deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la tutelante y la posición de mérito en que se encuentra dentro de la lista de elegibles previo a proceder con su nombramiento, lo que se traduce en que procederá a realizar los mismos – en el evento a que haya lugar – en estricto orden descendente conforme a la pluricitada lista, por lo que no se evidencia la presunta vulneración de derechos fundamentales de quienes se encuentran en puestos superiores a la actora

De igual manera se evidencia que, se dispuso la previa verificación del cumplimiento de requisitos por la actora para determinar si se encuentra en posición de mérito para ser nombrada, sin que se advierta que se haya dispuesto su nombramiento de manera inmediata o sin el lleno de los requisitos legales conforme a su posición en la lista de elegibles.

## **2. Problemas Jurídicos**

El problema jurídico principal que debe resolver la Sala, corresponde a *¿determinar si la sentencia de primera instancia se debe revocar, modificar y/o confirmar?*

Para lo anterior, se deben dilucidar los siguientes problemas jurídicos subsidiarios:

*¿Resulta procedente la acción de tutela en el caso concreto?*

- En caso afirmativo, *¿establecer si, las accionadas, vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a cargos públicos de la Sra. Martha Lucia Perico Rico al negarse a nombrar en periodo de prueba en el Cargo de Defensor de familia, Código 2125, Grado 17” en virtud del criterio unificado de la CNSC de uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019?*

## **1. Tesis.**

Sí, en tratándose de concursos de méritos es procedente la acción de tutela dada la ineficacia del medio de control ordinario de defensa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo que puede ocasionar un perjuicio irremediable a la aspirante, toda vez que no existe en el momento acto administrativo que pueda ser objeto de debate ante esta, en tal virtud, se vulneran los derechos fundamentales de la actora dado que se probó que ante la creación de nuevos cargos para aquel que se postuló y aprobó el concurso de méritos deberá hacerse uso de la lista de elegibles vigentes pese a no haber sido ofertados en el concurso.

## **2. Marco jurídico y jurisprudencial.**

### **2.1 Procedencia de la acción de tutela frente a concurso de méritos<sup>1</sup>.**

La jurisprudencia constitucional ha entendido que, por regla general, la acción de tutela procede de manera excepcional para controvertir las decisiones administrativas adoptadas al interior de un concurso de méritos pues, en principio, quienes se vean afectados por una determinación de esta naturaleza pueden valerse de los medios de control disponibles en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ante la que es posible solicitar, incluso antes de la admisión de la demanda, la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia<sup>2</sup>.

Con la introducción al ordenamiento jurídico de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, el legislador realizó un esfuerzo importante para que las medidas cautelares se concibieran como una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo de una perspectiva constitucional. Ello es razonable en la medida en que el carácter proteccionista de la Carta Política debe influir en todo el orden jurídico vigente como reflejo de su supremacía, lo que supone que las demás jurisdicciones aborden los asuntos puestos a su consideración desde una visión más garantista y menos formal del derecho. Al respecto, consultar la sentencia T-376 de 2016.

En este orden, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la vía judicial de lo contencioso administrativo no es siempre idónea y eficaz para reponer la vulneración alegada pues, en ese caso, las medidas cautelares contempladas pueden no conceder una protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de las personas que, habiendo adelantado los trámites necesarios para su vinculación con la administración a través de un sistema de selección de méritos, ven truncada su posibilidad de acceder al cargo por aspectos relacionados y que afectan bienes constitucionales.

En esa medida, los ciudadanos se ven expuestos, por ejemplo, al riesgo de que el registro o la lista de elegibles en la que ocuparon el primer lugar pierda

---

<sup>1</sup> Sentencia T-610/17 Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA, tres (3) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, Capítulo XI, artículos 229 al 241.

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

vigencia y, por consiguiente, cualquier orden futura relacionada con una eventual compensación económica, la reelaboración de la lista y el nombramiento tardío de quien tiene el derecho a posesionarse en el empleo público, en realidad no sea suficiente ni oportuna para resarcir el quebrantamiento ocasionado por la presunta ilegalidad en la actuación de la administración ni para satisfacer, en consecuencia, la pretensión de amparo consistente en el nombramiento en el cargo ofertado<sup>4</sup>.

Además, la interrupción de un proceso individual en el marco de un concurso, mediada por una presunta afectación a una garantía fundamental, puede implicar la consolidación de posiciones de derecho de terceras personas, por lo tanto, bajo determinadas circunstancias y en aras de evitar la existencia de daños mayores, se precisa una intervención judicial expedita, como la ofrecida solamente por la acción de tutela.

Para las distintas Salas, si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que existe otro mecanismo de defensa judicial para satisfacer las pretensiones de quien considera no fue nombrado en un cargo, a pesar de haber obtenido el primer puesto en un concurso, también ha precisado que este medio ordinario no es eficaz para proteger los derechos fundamentales involucrados. De ahí que la acción de tutela se constituya en la herramienta idónea, con la que cuentan los concursantes para buscar la salvaguarda de sus garantías *iusfundamentales*.

Estas consideraciones recobran mayor importancia en esta época en la que, los términos y presentación de estos medios de control en nuestro país se encuentra suspendidos, como consecuencia de la prórroga de la emergencia sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud a través de la Resolución No. 0000844 de 2020, hasta el 31 de agosto del mismo año, con ocasión de la Pandemia del Coronavirus, razón por la cual, los ciudadanos no cuentan con dicho medio de defensa judicial para la defensa de sus derechos de manera idónea y eficaz.

### **3. Caso concreto.**

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en la sentencia T-441 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos se dijo lo siguiente: “Resulta pertinente resaltar que tanto en la acción de nulidad como en la de nulidad y restablecimiento del derecho, el juez puede, como se indicó en párrafos precedentes, decretar medidas cautelares en aras de garantizar provisionalmente el objeto del proceso. No obstante, ello no hace que en el caso bajo estudio las acciones ante el juez contencioso administrativo sean eficaces para lograr la protección integral de los derechos del accionante”. Lo anterior, a propósito de una acción de tutela en la que se atacaba un acto administrativo que había declarado “no apto” a un ciudadano para ejercer el cargo de dragoneante del INPEC por presentar ciertas condiciones de salud.

Pretende la accionante se revoque la decisión de primera instancia argumentando que no se evidencia el perjuicio irremediable que pudiera llegar a sufrir la actora, y porque la entidad se encuentra realizando los trámites de tipo administrativo para obtener la autorización de uso de listas de elegibles por parte de la CNSC.

### **3.1 Hechos relevantes probados:**

Para resolver los problemas jurídicos planteados en esta providencia, la Sala tendrá en cuenta los siguientes hechos relevantes que resultaron probados en el expediente:

- La Sra. Martha Lucia Perico Rico se inscribió en la Convocatoria Pública de empleo No. 433 de 2016, para optar por el cargo de “*Defensor de familia, Código 2125, Grado 17*”.
- Mediante Decreto 1479 de 2017 el Departamento Administrativo para la prosperidad Social - DPS suprime la planta de personal de carácter temporal y modifica la planta de personal del ICBF creando 328 cargos de Defensor de Familia Código 2125 Grado 17.
- Tales cargos fueron distribuidos mediante la Resolución No. 7746 del 5 de septiembre de 2017 expedida por el ICBF correspondiendo a Santander 9 vacantes.
- A través de la Resolución No. CNSC – 20182230124605 del 3 de septiembre de 2018, se conformó la lista de elegibles para proveer 29 vacantes del empleo identificados con el Código OPEC No. 34772, denominados *Defensor de Familia - Código Grado 17* del ICBF – Convocatoria No. 433 de 2016 ocupando en la misma la Sra. Martha Lucia Perico Rico el puesto No 28.
- Mediante Resolución No CNS 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018. la CNSC revocó el Numeral 4 de las resoluciones que conformaban los 1187 listas de elegibles que contemplaban la posibilidad de conformar una lista general para la provisión de vacantes no convocadas a concurso.
- Mediante Criterio Unificado “ *Uso de Lista de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019*”, del 16 de enero de 2020 expedido por la CNSC

se dejó sin efecto el criterio unificado de fecha 1 de agosto de 2019 concluyendo: “... *las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC – de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “**mismos empleos**” entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC*”. (Negrilla textual).

- Mediante escrito del 25 de febrero de 2020, el ICBF da respuesta a la petición elevada por la accionante señalándole que en consideración al criterio unificado expedido por la CNSC el 16 de enero de 2020 debe adelantar unas acciones de carácter administrativo y financiero.

### **3.2 Valoración crítica.**

Valorando los hechos que resultaron probados de cara a las reglas del concurso de méritos, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

La acción de tutela en el caso concreto resulta procedente, dada la proximidad de la pérdida de vigencia de la lista de la que hace parte la actora – septiembre de 2020 – adicional a que en este momento no ha sido expedido acto administrativo que niegue sus peticiones y que pueda ser objeto de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que no existe un medio de defensa judicial idóneo y eficaz por medio del cual se pueda controvertir decisión de la administración que le permita acceder en igualdad de condiciones a un cargo de carrera administrativa.

Además, como lo recordó la Corte Constitucional en Sentencia SU-913 de 2009, “*si bien, pueden existir otros mecanismos judiciales, estos deben ser eficaces y conducentes para tener la entidad de excluir al mecanismo de tutela en la protección de derechos en materia de concurso de méritos. De lo contrario, acudir a un proceso ordinario o contencioso administrativo, se estaría obligando a soportar la vulneración de derechos que requieren atención inmediata. Esta concepción jurisprudencial tiene especial relevancia cuando se corre el riesgo de que en el*

*trámite de una de las vías con que pueda contar el accionante, la lista de elegibles pierda vigencia y la hipotética protección que deba extenderse quede sin sustento, generando un perjuicio irremediable. En virtud de lo expuesto, se concluye, según la jurisprudencia constitucional, que la acción de tutela es el instrumento judicial eficaz e idóneo con el que cuenta una persona para controvertir asuntos referentes a la provisión de cargos de carrera de conformidad con los resultados publicados en las listas de elegibles por los concursos de mérito, por cuanto se pretenden garantizar no solo los derechos a la igualdad y al debido proceso, sino además la debida aplicación del artículo 125 de la Constitución Política.”*

Con base en lo precedente y de conformidad con los hechos relevantes que resultaron probados en el caso concreto, se tiene que la accionante se inscribió en la Convocatoria No. 433 de 2016 para optar al cargo de Defensor de Familia Código 2125 Grado 17 ocupando el puesto No. 28 frente a 19 vacantes inicialmente ofertadas, posteriormente se crearon 9 cargos adicionales, pretendiendo ser nombrada en una de ellas, toda vez que frente al total de nuevas vacantes - 19 iniciales más 9 adicionales =28 – considera le asiste derecho al haber ocupado el puesto 28 en la convocatoria referida.

Al respecto, el artículo 6º de la Ley 1960 de 2019, establece que en el proceso de selección *“Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”.*

Adicional a lo anterior, la CNSC a través de criterio unificado de fecha 16 de enero de 2020 conceptuó al respecto, señalando que las listas de elegibles de procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC – de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”** entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo

grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.

Si bien es cierto, deben adelantarse una serie de trámites administrativos para lograr la autorización de la lista de elegibles al ICBF por parte de la CNSC, los mismos no pueden convertirse en obstáculo para desconocer los derechos fundamentales de la actora, quien aprobó el concurso de méritos para el cargo en que pretende ser nombrada y frente al que existe vacante para ser elegida, y en virtud de ello, el juez de primera instancia ordenó el cumplimiento de tales etapas sin desconocer el procedimiento reglado para hacer uso de las listas de elegibles.

Así mismo, no puede pasar por alto la Sala que el criterio unificado proferido por la CNSC fue expedido hace 6 meses, razón por la cual el ICBF debía iniciar con celeridad los trámites respectivos para dar cumplimiento al mismo, evitando con ello las trabas administrativas de las que han sido objeto los concursantes para acceder a los cargos vacantes y para los que se postularon y aprobaron el concurso respectivo.

En ese orden de ideas, comparte la Sala lo decidido por el Juez de primera instancia, toda vez que la Ley 1960 de 2019 expresamente señala que las listas de elegibles aplican para cargos que incluso se creen con posterioridad a la convocatoria, situación fáctica que encaja plenamente con la de la aquí accionante y que permite su aplicación, teniendo en cuenta que para el momento de la expedición de la citada ley, la lista de elegibles conformada por la Resolución No. CNSC – 20182230124605 del 3 de septiembre de 2018 se encontraba vigente y para el caso de la Regional Santander existen 9 vacantes, siendo exactamente iguales a aquel para el cual aspiró la señora PERICO RICO, superó el concurso de méritos y se encuentra en lista de elegibles vigente<sup>5</sup>, razón por la cual se **confirmará** la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando justicia en nombre de la República y por ministerio de la Ley,

## FALLA

---

<sup>5</sup> En igual sentido, se ha pronunciado esta Corporación mediante sentencia del 18 de mayo de 2020 proferida dentro de la acción de tutela radicada 680013333011-2020-00070-01 con ponencia del H. Magistrado: Rafael Gutiérrez Solano

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia de treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese el presente fallo por el medio más expedito o en la forma señalada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** En el término legal remítase el expediente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CUARTO:** Regístrese en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**  
Aprobado en Sala según Acta virtual No. \_\_\_\_\_ de 2020.

Original firmado  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada Ponente

Original firmado  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado

Original firmado  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
Magistrado

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL**  
**CIRCUITO JUDICIAL DE PASTO**



Pasto, doce (12) de mayo dos mil veinte (2.020)

Radicación:	52001333007 <b>2020-00041- 00</b>
Acción:	TUTELA
Actor:	ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO
Demandado:	ICBF y CNSC
Decisión:	SENTENCIA
<b>Tema:</b>	<b>Debido proceso.</b>

En el término consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, procede este Despacho a proferir el fallo que en derecho corresponda en la presente acción de tutela.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Identificación de la parte accionante

Se trata del señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 98388651, quien actúa a nombre propio.

Mediante auto del 4 de mayo del año en curso, este Juzgado en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Nariño, ordenó la vinculación a este trámite tutelar del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de los Integrantes de la lista de elegibles para el cargo de "Profesional Especializado, Código 2028, Grado 15 OPEC No. 39147" conformada mediante la Resolución No. CNSC - 20182020051495 del 22 de mayo de 2018, expedida por la accionada COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL dentro de la Convocatoria No. 433 de 2.016- ICBF.

## 1.2 Identificación de la parte accionada

Dirigió la tutela en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR<sup>1</sup> y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL<sup>2</sup>.

## 1.3 Derechos fundamentales invocados

Los preceptos fundamentales constitucionales que se invocaron como lesionados son:

*“...derechos fundamentales ACCESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR MERITOCRACIA (art. 40 numeral 7 y art. 125 constitucional) IGUALDAD (art.13 constitucional), TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS (art. 25 constitucional), DEBIDO PROCESO (art. 29 constitucional) y CONFIANZA LEGÍTIMA,...”*

## 1.4 Súplicas deprecadas

La parte accionante solicitó la protección de sus derechos que enunció como fundamentales, pidiendo a este Despacho:

*“PRIMERO: Ruego al Despacho amparar mis derechos fundamentales ACCESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR MERITOCRACIA (art. 40 numeral 7 y art. 125 constitucional) IGUALDAD (art.13 constitucional), TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS (art. 25 constitucional), DEBIDO PROCESO (art. 29 constitucional) y CONFIANZA LEGÍTIMA, conforme lo establecido en los diferentes pronunciamientos judiciales que se citaron, incluso como lo dispone la Jurisprudencia Unificada de la Corte Constitucional en Sentencia SU-913 de 2009.*

*SEGUNDO: Que en concordancia con lo anterior, se ordene al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, realice las actuaciones pendientes para mi nombramiento y posesión en periodo de prueba en el cargo de carrera del empleo identificado con el código o número 39147 denominado profesional especializado código 2028 grado 15 y/o algún cargo similar, conforme la lista de elegibles conformada. Mediante Resolución No CNSC-20182020051495 del 22 de mayo del 2018, la cual se encuentra en firme y generó los derechos fundamentales deprecados.*

*TERCERO: Solicito la vinculación de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC en la presente acción tutelar.*

*CUARTO: Sírvase COMPULSAR COPIAS a la Procuraduría General de la Nación a efectos de verificar y de que investigue si la conducta en la entidad accionada, de omitir el nombramiento de los elegibles, en cumplimiento de una orden emanada de un acto administrativo de carácter particular y concreto, constituye incumplimiento del deber o la norma que pueda derivar o no en sanción disciplinaria.*

---

<sup>1</sup> En adelante ICBF.

<sup>2</sup> En adelante CNSC

*QUINTO: CONDENAR a la entidad tutelada al pago de la indemnización de perjuicios causados y costas a que haya lugar.”*

### **1.5 Fundamentos fácticos**

El señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO en su libelo de postulación refiere que mediante Acuerdo No. 201610000001 del 5 de septiembre de 2016 la CNSC convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del ICBF, inscribiéndose para optar por la vacante del empleo identificado con el número 39147 denominado profesional universitario código 2028 grado 15.

Indica que posteriormente, a través de resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018, se conformó la lista de elegibles, quedando el actor en el tercer lugar de la misma. Dicha resolución quedó en firme el 6 de junio de 2018 y conforme al artículo 64 del Acuerdo 20161000001376 de 2016, tiene una vigencia de 2 años.

Señala que con resolución No. 7929 del 22 de junio de 2018, el ICBF nombró en periodo de prueba a quien había quedado en el primer lugar de la lista de elegibles. Luego, el 22 de noviembre de la misma anualidad, la CNSC expidió la resolución No. CNSC-20182230156785 que revoca el artículo 4 de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la convocatoria No. 443 de 2016. Situación impidió que el ICBF pudiese usar la lista de elegibles contenida en la resolución CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018, donde el accionante estaba en turno de opción ante el nombramiento de quien ocupó el primer lugar.

Alude que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1479 de 2017, mediante el cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF, suprimiendo 12 cargos de carácter temporal, cuya denominación era de Profesional Universitario Código 2028 grado 15, y creó 94 con carácter permanente que debían proveerse siguiendo el procedimiento establecido en el decreto ley 909 de 2004.

Agrega que el 27 de junio de 2019 se expidió la ley 1960 que modificó la ley 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998 cuyo artículo 6 establece: *“El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: “Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos*

*equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.”.*

Manifiesta que el 16 de enero de 2020, la CNSC en criterio unificado concluye que: “(...) las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para prever las vacantes de los empleos que integran la Oferta Pública de Empleos de carrera –OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose con igual denominación código, grado, asignación básica mensual, propósito funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes.” Criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con código número 39147.

Considera que ha consolidado un derecho a ser nombrado y posesionado en periodo de prueba en el empleo denominado Profesional Especializado código 2028, grado 15, toda vez que cumple los requisitos legales y jurisprudenciales para tal efecto.

#### **1.6 Pruebas:**

- Copia del decreto 1479 de 2017. (F. 11 - 15)
- Copia del criterio unificado expedido por la CNSC para el uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de la ley 1960 del 27 de junio de 2019. (F.16 – 19)
- Copia del derecho de petición elevado por el accionante ante el ICBF y la CNSC con el propósito de ser nombrado y posesionado en periodo de prueba para el cargo que concursó, y su respectiva respuesta. (F. 19 – 21 y 30 - 31)
- Copia de la resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018. (F. 22 - 24)
- Copia de la resolución No. 7929 del 22 de junio de 2018. (F. 25 – 29)

#### **1.7 Respuesta de las entidades accionadas:**

##### **1.7.1 Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>3</sup>**

El Asesor Jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil responde la acción de tutela en los siguientes términos:

---

<sup>3</sup> Ver folios 37 a 51 del expediente.

Señala que mediante Resolución No. 20182020051495 del 22 de mayo de 2018, se conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo identificado con el código OPEC No. 39147 denominado Profesional Especializado, código 2028, grado 15 ofertado a través de la convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF, en la cual el señor Andrés Mauricio Jaramillo Vallejo ocupó el puesto 3.

Aduce que el ICBF realizó el nombramiento en periodo de prueba y posesión de quien ocupó el primer puesto de aquella lista, por lo tanto, los demás elegibles se encuentran en espera a que se genere una vacante, durante la vigencia de la misma, esto es, hasta el 5 de junio de 2020.

Explica que hasta el momento no existe solicitud de uso de listas de elegibles por parte del ICBF para proveer vacantes iguales al empleo ofertado con el número OPEC 39147. De tal manera que, en el eventual caso que el ICBF a la fecha disponga de vacantes con la misma denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, deberá registrarlas en SIMO y expedir el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestar y solicitar a la CNSC el uso de listas con cobro, para que esta proceda a autorizar dicho uso y se provean definitivamente las vacantes existentes.

Agrega que los participantes en un concurso de méritos que no ocupan las primeras posiciones en la lista de elegibles, no ostentan un derecho adquirido a obtener un empleo público, sólo son titulares de una expectativa frente a la utilización de listas de elegibles para la provisión de dicho empleo. De otra parte, informa que, de surgir vacancias definitivas en el empleo por renuncia, muerte del titular, entre otras, estas deban ser provistas con los integrantes de la lista específicamente conformada para el cargo.

Concluye solicitando la desvinculación de la entidad que representa, toda vez que no tiene competencia alguna frente a la administración de la planta de personal del ICBF, y además desconoce si dicha entidad dispone de vacantes con la misma descripción del empleo en el cual participó el accionante.

### **1.7.2 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>4</sup>**

---

<sup>4</sup> Ver folios 52 a 63 del expediente.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presenta el requerimiento ordenado en los siguientes términos:

Manifiesta que la presente acción de tutela deviene en improcedente, por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, esto es, la subsidiariedad, puesto que no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable, debido a que se publicó la lista de elegibles y esta adquirió firmeza el 6 de junio de 2018, la cual se conformó para proveer una vacante y en dicha lista el accionante ocupó la posición 3.

Agrega que el ICBF nombró a quien ocupaba el primer puesto de la lista de elegibles que también integra el actor en aquel cargo que fue ofertado en la convocatoria No. 433 de 2016 y para el cual participó.

Detalla que el accionante no ha elevado ante el ICBF o la CNSC ninguna solicitud o reclamación relacionada con el uso de la lista de elegibles en aplicación de la ley 1960 de 2019 para proveer los cargos disponibles en la entidad accionada.

Aclara que para acceder a lo solicitado por el actor y dar aplicación a la Ley 1960 de 2019, el ICBF debe adelantar una serie de gestiones administrativas y financieras que requieren de la concurrencia de la CNSC y que revisten complejidad.

Señala que el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019, creó el derecho a los empleados de carrera administrativa a concurso de ascenso y movilidad horizontal, para lo cual, la Ley otorgó término a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para regular el derecho.

Expone que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 (vigente para el momento en que se dio apertura a la convocatoria), el Decreto 1894 de 2012 y la jurisprudencia constitucional (sentencia SU-446 de 2011), las listas de elegibles fueron utilizadas para proveer las vacantes ofertadas en la convocatoria No. 433; sólo hasta el 16 de enero de 2020, la CNSC emitió el criterio unificado sobre el "uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019", previo el cumplimiento de una serie de procedimientos complejos y un trámite presupuestal que se están adelantando en el momento.

Precisa que dentro de los términos de Ley, el ICBF efectuó los nombramientos en período de prueba, en atención con lo previsto en las normas que regulaban el proceso para la fecha en que se expidieron aquellos actos administrativos, es decir, la Ley 909 de 2004, Acuerdo 562 de 2016 y Decreto 1894 de 2012.

De otra parte, manifiesta que la CNSC en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1894 de 2012; el artículo 62 del Acuerdo 201610000001376 del 5 de septiembre de 2016 y la Sentencia de Unificación SU-446 de 2011, estableció que las listas de elegibles conformadas en el marco de la Convocatoria 433 de 2016 “solo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004.”

Puntualiza que la CNSC cambió su postura y, mediante criterio unificado del 16 de enero de 2020, “uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019”, para dar cumplimiento de lo allí previsto, el ICBF debe adelantar unas acciones de carácter administrativo y financiero.

Considera que la interpretación del accionante divide el contenido de la Ley 1960 de 2019 que debe interpretarse integralmente, de acuerdo con el principio de conglobamento o inescindibilidad, criterio de interpretación contenido en la normatividad laboral y frente al cual los Altos Tribunales resaltaron que es factible la aplicación de la norma favorable al trabajador. Así las cosas, la Ley 1960 de 2019 debe aplicarse en su integralidad, esto es (i) garantizando que los empleados de carrera administrativa accedan a concursos de acenso, respecto al 30% de las vacantes, proceso que deberá regular la CNSC, y (ii) con la provisión de las vacantes haciendo uso de las listas de elegibles vigentes, respecto del 70% de esas vacantes.

Finaliza su disertación solicitando la declaratoria de improcedencia de la acción, puesto que no se cumplen con el requisito de subsidiariedad de la misma, y que en caso contrario se denieguen las pretensiones pues no hay vulneración a los derechos fundamentales invocados por el actor.

## **1.8 Terceros vinculados:**

### **1.8.1 Manuel Orlando Mena Zapata**

El señor Manuel Orlando Mena Zapata, mediante correo electrónico allegado a este Juzgado, solicita su vinculación a este trámite tutelar coadyuvando la petición de amparo constitucional presentada por el actor.

Afirma hallarse en las mismas condiciones fácticas y jurídicas planteadas por el accionante en su escrito tutelar. Sin embargo, no allega prueba sumaria que acredite que se encuentra incluido en la lista de elegibles

conformada en la resolución No. 2018, proferida por la CNSC, para proceder a aceptar su vinculación a esta acción, de conformidad con lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Nariño en providencia del 28 de abril del año en curso, al declarar la nulidad del fallo emitido por esta Judicatura.

### **1.8.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público:**

La Delegada del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, contesta esta acción de tutela en los siguientes términos:

Señala que de conformidad con las atribuciones legales conferidas a la entidad que representa, aquella no está facultada para intervenir en los asuntos que son de competencia del ICBF y de la CNCS.

Aduce que según el artículo 122 de la Constitución Política, para la creación de empleos públicos remunerado, se requiere que estén incluidos en la planta de personal y que sus costos estén previstos en el presupuesto de la entidad.

Agrega que los hechos que originaron la presente acción, corresponden exclusivamente a actuaciones adelantadas por el ICBF y la CNSC en el desarrollo del concurso de méritos en el que participó el actor. Por ello, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

La solicitud de amparo se ha dirigido en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidades del orden nacional, razón por la cual este Juzgado es el competente para conocer y fallar esta acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 (modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 2017), referente al reparto de la acción de tutela, y al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 que trata sobre la competencia a prevención de la misma.

### **2.2 Legitimación**

#### **2.2.1 Legitimación activa**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el presente caso, el señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO, actúa en defensa de sus derechos fundamentales, razón por la cual se encuentra legitimado para presentar la acción.

### **2.2.2 Legitimación pasiva**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil están legitimadas como parte pasiva en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, debido a que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

### **2.2.3 Inmediatez**

La regla general establecida en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela puede ser propuesta “*en todo momento y lugar*”. No obstante la Corte Constitucional ha establecido que la solicitud de amparo debe ser propuesta dentro de un plazo razonable posterior a la violación de los derechos fundamentales, como se dispuso en la Sentencia SU-961 de 1999 al señalar que “*La tutela debe interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser procedente en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros*”<sup>5</sup>.

De conformidad con los hechos expuestos por el accionante y la prueba allegada al proceso, el 5 de febrero de 2020, el señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO radicó ante el ICBF solicitud de aplicación de los artículos 6 y 7 de la ley 1960 de 2019, y en consecuencia, se proceda a su nombramiento en periodo de prueba y posesión en el cargo para el cual concursó. Petición que fue resuelta negativamente el pasado 7 de febrero de la misma data. Y la solicitud de amparo constitucional fue propuesta el 11 de marzo de 2020. Considerado lo anterior se concluye que la acción fue presentada dentro de un término razonable.

### **2.2.4 Subsidiariedad**

---

<sup>5</sup> Sentencia SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución establece el carácter subsidiario de la acción de tutela al señalar, que *“Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

En desarrollo de la norma constitucional, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 reiteró que el amparo no procedería *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*, agregando además, que la eficacia del medio de defensa debe ser apreciada en concreto, atendiendo a las circunstancias del caso. Dentro de esta comprensión se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo en aquellas situaciones en las que existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos para evitar la vulneración del derecho fundamental. Sobre el punto la Corporación ha afirmado lo siguiente:

*“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.”<sup>6</sup>*

### **2.3 Problema jurídico a resolver**

¿Las entidades accionadas COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo, acceso a cargos públicos, del accionante ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO, al no nombrarlo en un cargo igual a aquel para el que concursó y se encuentra en lista de elegibles, bajo el argumento que fue creado con posterioridad a dicha convocatoria?

### **2.4 Tesis del Despacho**

El Despacho considera que las demandadas vulneran los derechos fundamentales del actor y de todos los integrantes de la lista de elegibles al no aplicar el artículo 6º de la Ley 1960 de 2019, bajo el argumento de la existencia del “Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019” reglamento que excede la norma de mayor jerarquía desarrollada, al condicionar las listas de elegibles vigentes a la fecha de la convocatoria

---

<sup>6</sup> Sentencia SU-458 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

del concurso, limitante que no establece la Ley y que desconoce principios constitucionales como el del mérito para acceder a cargos públicos. En consecuencia, se concederá el amparo deprecado por el actor.

### **III. Argumentos que sustentan la tesis y solución al caso concreto**

#### **3.1 Procedencia excepcional de la acción de tutela contra determinaciones adoptadas en los procesos de selección de empleos públicos**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela procede en los eventos en que haya vulneración o posible amenaza de derechos fundamentales. Adicionalmente, establece que solo se podrá hacer uso de éste cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o si existiendo, es utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así entonces, la acción de tutela tiene un carácter residual y excepcional, y, por tanto, reconoce la validez de los recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos idóneos para la protección efectiva de derechos, *“sin embargo, la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no implica automáticamente la improcedencia de la acción de tutela”*<sup>7</sup>.

Se impone entonces al interesado la obligación de adelantar todos los medios ordinarios para la protección de sus derechos, ello atendiendo al carácter subsidiario de la acción de tutela, pues su falta de actuar y la falta injustificada de agotamiento de los medios ordinarios de defensa, generan la improcedencia de la acción de tutela.

Ahora bien, la Corte Constitucional con respecto a la procedencia de la tutela contra las determinaciones adoptadas en los procesos de selección de empleos públicos, en la sentencia T-180 del 16 de abril de 2015, indicó que en las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de méritos, si bien los afectados pueden acudir a las acciones señaladas en el Estatuto Procesal Administrativo para que pueda controvertirlas, existen ocasiones en que las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces para restaurar los derechos vulnerados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato judicial, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de dicha vulneración en el tiempo.

---

<sup>7</sup> Sentencia T-367 de 2008.

En el mismo sentido se pronunció en la sentencia SU-913 de 2009, cuando señaló que:

*“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.*

*Entonces, en ciertas circunstancias los mecanismos judiciales de defensa existentes en el ordenamiento jurídico para impugnar las decisiones adoptadas dentro de un trámite de concurso de méritos, debido a su complejidad y duración, carecen de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales al acceso a la función pública y al trabajo.*

*Así las cosas, este Tribunal ha entendido que la acción de tutela es un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas participan en un proceso de selección de personal público y son víctimas de un presunto desconocimiento de cualquiera de sus derechos fundamentales.”*

Conforme a lo señalado, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela procede como mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas que participan en un proceso de selección de personal público, cuando resulten afectadas con las decisiones que se emitan, pues, en algunos casos, las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces para proteger los derechos fundamentales conculcados, debido a su complejidad y duración.

Bajo ese supuesto y atendiendo al hecho que en este caso se controvierten decisiones adoptadas al interior de un concurso de méritos, la presente acción resulta procedente, pues el actor goza de un derecho adquirido ya que hace parte de la lista de elegibles y se encuentra en un lugar donde puede ocupar una de las vacantes creadas, según el orden de elegibilidad, de otra parte, la vigencia del listado de elegibles esta próxima a su vencimiento, por lo que, teniendo en cuenta las actuaciones de las entidades accionadas, no permiten al actor esperar el trámite de una acción ordinaria que resuelva sobre su solicitud de nombramiento.

### **3.2 Derecho de acceso a cargos públicos**

La Corte Constitucional se ha referido al derecho de acceso a los cargos públicos, prescrito en el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política, así: *“El derecho a acceder a cargos públicos debe entenderse en el sentido de inmunizar a la persona contra las decisiones estatales que de manera arbitraria le impida acceder a un cargo público, a no ser desvinculado de manera arbitraria del mismo y, ocupando uno, que no se le impida arbitrariamente el ejercicio de sus funciones”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentencia T-257 de 2012. Corte Constitucional

En este sentido, se debe buscar garantizar que a quien haya cumplido con lo requerido para participar en un concurso y haya logrado quedar dentro de la lista de elegibles, se le debe respetar lo adquirido, pues acorde con el artículo 58 de la Constitución, el estar en la lista de elegibles no es una mera expectativa sino un derecho adquirido que entra a formar parte del patrimonio de la persona beneficiada; situación que el Estado no puede desconocer actuando arbitrariamente.

### 3.3 Efectos inter comunis de las sentencias de tutela

Por lo general, las sentencias de tutela tienen efectos inter partes, es decir, que sólo afectan las situaciones particulares de los sujetos que intervienen en el proceso. Sin embargo, la H. Corte Constitucional ha señalado que, excepcionalmente, basado en la necesidad de brindar un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales cuando la decisión del fallo de tutela afecta a personas que si bien no promovieron el amparo constitucional se ven afectadas por una situación de hecho o de derecho de una autoridad o de un particular, los efectos deberán ser inter comunis<sup>9</sup>.

En efecto, la Alta Corporación<sup>10</sup> señaló lo siguiente:

*“Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de accionantes, es preciso que la decisión del juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros. Así entonces, para dictar fallos con efectos inter comunis deben observarse los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.”<sup>11</sup>*

Incluso, con el propósito de salvaguardar la supremacía del orden superior la misma Corporación señaló que, por medio de los efectos inter comunis se podría incluso: *“... dejar sin valor decisiones judiciales adoptadas frente a ciertos problemas jurídicos específicos, para en su lugar: (i) reconocer prerrogativas a determinadas personas que previamente habían acudido ante las autoridades jurisdiccionales y habían recibido una respuesta negativa, o (ii) revocar derechos reconocidos a individuos que los habían obtenido en fallos expedidos dentro de otros procesos de tutela u ordinarios.”<sup>12</sup>*

### 3.4 Reglas del concurso convocado por el ICBF

<sup>9</sup> Sentencia del 18 de noviembre de 2019. Tribunal Contenciosos Administrativo del Valle del Cauca. Radicación. 76001333302120190023401

<sup>10</sup> Sentencia T-946 del 2011. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>11</sup> Sentencia T-088 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>12</sup> Sentencia SU-037 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

### 3.4.1 Ley 909 de 2004

Expide normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y gerencia administrativa.

En su artículo 11, literal a), dispone que, dentro de las funciones de la CNSC, está el establecer los lineamientos generales que deben desarrollarse en los procesos de selección, mediante los cuales se busque proveer empleos de carrera administrativa.

Así mismo, en el literal e) del mismo artículo, se estipula que la CNSC, debe conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles, y en el literal f), que la misma entidad debe remitir a las entidades que hacen parte de determinada convocatoria, ya sea de oficio o a solicitud de aquellas, las listas de las personas con las cuales deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente.

### 3.4.2 Ley 1960 de 2019

Modifican la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998. Modificó la provisión de empleos, al disponer:

*“ARTÍCULO 6. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:*

*“ARTÍCULO 31. El proceso de selección comprende:*

*1. (...)*

*4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.”*

Estableciendo en su artículo 7º que esta ley rige a partir de su publicación -27 de junio de 2019-, modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

### 3.4.3 Acuerdo No. CNSC - 20161000001376 del 05 de septiembre de 2016<sup>13</sup>

Convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, en cuyo Capítulo VI regula lo concerniente a la Lista de Elegibles y en relación con su firmeza dispuso:

---

<sup>13</sup> Página web <https://grupogear.com/co/normatividad/convocatoria-433-icbf/acuerdo-cnsc-20161000001376-5-septiembre-2016/>

*“ARTÍCULO 62°. FIRMEZA DE LAS LISTAS DE ELEGIBLES. La firmeza de la lista de elegibles se produce, cuando vencidos los cinco (5) días hábiles siguientes a su publicación en la página web [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) y/o enlace: SIMO a su equivalente, Convocatoria No. 433 de 2016 ICBF, no se haya recibido reclamación alguna ni solicitud de exclusión de la misma, en consonancia con lo previsto en el artículo 55° del presente Acuerdo, o cuando las reclamaciones interpuestas en términos hayan sido resueltas y la decisión adoptada se encuentre ejecutoriada.*

*Una vez en firme las listas de elegibles, la CNSC remitirá al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, los actos administrativos por medio de los cuales se conforman las listas de elegibles para los diferentes empleos convocados y los publicara en la página web [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) y/o enlace: SIMO o su equivalente, Convocatoria N°. 433 de 2016 ICBF, la cual constituye el medio oficial de publicación para todos los efectos legales.*

*PARÁGRAFO: Las listas de elegibles solo se utilizarán para proveer los empleos reportados en la OPEC de esta Convocatoria, con fundamento en lo señalado en el Decreto 1894 de 2012, mientras este se encuentre vigente.*

*ARTÍCULO 63°. RECOMPOSICIÓN DE LAS LISTAS DE ELEGIBLES. Las listas de elegibles se recompondrán de manera automática, una vez los elegibles tomen posesión del empleo en estricto orden de mérito, o cuando estos no acepten el nombramiento o no se posesionen dentro de los términos legales, o sean excluidos de la lista con fundamento en lo señalado en los artículos 55° y 56° del presente Acuerdo.*

*ARTÍCULO 64°. VIGENCIA DE LAS LISTAS DE ELEGIBLES. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de dos (2) años a partir de su firmeza.”*

#### **3.4.4 Resolución No. CNSC 20182020051495 del 22 de mayo de 2018<sup>14</sup>,**

Mediante la cual se conforma la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo con código OPEC No. 39147, denominado Profesional Especializado, código 2028, grado 15 del sistema general de carrera administrativa del ICBF ofertado en el marco de la convocatoria No. 433 de 2016. En ella, el accionante Andrés Mauricio Jaramillo Vallejo, ocupó el puesto 3.

#### **3.4.5 Decreto 1479 de 4 de septiembre de 2017<sup>15</sup>**

Mediante el cual se crearon 94 cargos de Profesional Especializado, Código 2028 Grado 15<sup>16</sup>, en cuyo artículo 6° estableció: “Los empleos que se crean en el presente decreto deberán proveerse siguiendo el procedimiento señalado en la Ley 909 de 2004 y en las normas que la modifiquen adicionen, sustituyan o reglamenten”.

### **3.5 Caso concreto**

---

<sup>14</sup> Folios 22 a 24 del expediente

<sup>15</sup> Por el cual se suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Artículo 2° Decreto 1479 de 2017

El señor Andrés Mauricio Jaramillo Vallejo acudió al ejercicio de la acción constitucional de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos, que considera han sido vulnerados por las entidades accionadas al desconocer la lista de elegibles elaborada por y conformada por la CNSC, y no nombrarlo y posesionarlo en uno de los 94 cargos de carácter permanente creados mediante Decreto No. 1479 de 2017 posterior a la Convocatoria No. 433 de 2016 en el ICBF .

El ICBF en su contestación a esta acción constitucional, indicó que se publicó la lista de elegibles que adquirió firmeza el 6 de junio de 2018, y procedió al nombramiento en período de prueba de quien ocupó el primer puesto en la lista de elegibles.

En principio podría aducirse que no le asiste derecho al señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO de ser nombrado y posesionado en el cargo de Profesional Especializado del ICBF, código 2028, grado 15, toda vez que el único empleo vacante y ofertado en la convocatoria, fue debidamente ocupado por la persona que tuvo mejor posición en la lista de elegibles, quedando el actor con una mera expectativa de ser nombrado en dicho cargo, máxime cuando solo existía una sola vacante.

Empero, el 27 de junio de 2019 se expidió la Ley 1960 que privilegia la carrera administrativa, teniendo como propósito principal *“dotar a las entidades y organismos del Estado de normas claras y homogéneas en cuanto a ascensos dentro de la carrera, la movilidad, el encargo y la capacitación, para bien de los empleados de carrera y de aquellos que tienen la responsabilidad de conducir y administrar este personal al interior de las organizaciones públicas”*.<sup>17</sup>

La norma en comento, en su artículo 6 modificó el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, agregando que además de cubrir las vacantes para las cuales se efectuó el concurso, con la lista de elegibles, se cubrirán también las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1479 del 4 de septiembre de 2017 que suprimió 12 cargos de carácter temporal cuya denominación era Profesional Especializado, código 2028, grado 15 (art. 1 literal B) y creó 94 cargos con la misma denominación, código y grado, de carácter permanente (art. 2). Así mismo, determinó que dichos cargos debían proveerse siguiendo el procedimiento establecido en el

---

<sup>17</sup> Primer debate en la Cámara de Representantes el proyecto de ley de iniciativa gubernamental, que busca modificar la Ley 909 de 2004. Gaceta del Congreso ISS No. 123 - 9066. Gaceta del Congreso 289 jueves, 2 de mayo de 2019 Página 11

decreto ley 909 de 2004, cuando ya estaba vigente la modificación introducida por la Ley 1960 de 2019.

En concordancia con lo anterior, la CNSC el 16 de enero de 2020<sup>18</sup>, emitió el Criterio Unificado relacionado con el uso de las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, determinando que era procedente dar aplicación a la norma frente a las listas de elegibles que se habían aprobado antes de su expedición y que aún se encuentran vigentes.

*“De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas la que sean expedidas en el marco de los procesos de selección **aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019**, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera – OPEC – de la respectiva convocatoria **y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”** entiéndase, con igual denominación, códigos, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”<sup>19</sup>*

En el caso bajo examen, se observa que la Convocatoria No. 433 de 2016, inició con el Acuerdo No. 20161000001376 de 2016, y culminó con la expedición de la Resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018, mediante la cual se conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 39147, denominado Profesional Especializado Código 2028, Grado 15, la que según su artículo quinto tiene una vigencia de 2 años contados a partir de la fecha de su firmeza, por lo que vence en junio del año que avanza. En el transcurso de su vigencia, puntualmente, el 27 de junio de 2019 se profirió la Ley 1960 que empezó a regir desde la misma fecha, por lo que es aplicable a la lista de elegibles antes mencionada, puesto que a través del Decreto 1479 del 4 de septiembre de 2017, se crearon 94 cargos con igual denominación, código y grado, y de los cuales algunos fueron creados en la misma ubicación geográfica, por lo que se cumple con los requisitos establecido en la referida normatividad y en tal sentido debe usarse dicha lista para proveer los antedichos cargos creados.

Si bien el ICBF argumenta que se encuentra adelantando las acciones tendientes a dar cumplimiento al criterio unificado proferido por la CNSC el pasado 16 de enero de 2020, reportando los empleos de carrera administrativa que se encuentran vacantes de forma definitiva, señala también que la entidad sólo podrá acceder de manera favorable a este tipo de solicitudes previa autorización por parte de la Comisión y una vez adelante el correspondiente estudio. A su turno, la CNSC señala que frente a la posibilidad de usar las listas de elegibles para proveer los empleos cuya vacancia definitiva surgió con

---

<sup>18</sup> Ver folio 59 del expediente

<sup>19</sup> <https://www.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos>

posterioridad a la aprobación del Acuerdo de la convocatoria de su interés, dicha provisión podrá hacerse sólo para empleos iguales y previa solicitud expresa por parte del ICBF, quien además deberá apropiarse y cancelar el costo previsto para la utilización de las listas de elegibles, por lo que la entidad nominadora deberá elevar la respectiva solicitud mediante oficio dirigido a esa Comisión Nacional, previo reporte de dicha OPEC en SIMO, y a su vez, la CNSC procederá a verificar las listas vigentes de la Entidad, que cumplan con las características del empleo solicitado, con el fin de autorizar los nombramientos en periodos de prueba de los elegibles que por estricto orden de mérito les asiste derecho.

De acuerdo a lo anterior, no existe claridad si el ICBF ya empezó con el proceso para solicitar el uso de la lista de elegibles de que trata el presente asunto, y si la CNSC se encuentra también adelantando dicho trámite, pues de lo argumentado y las pruebas obrantes en el plenario, se puede establecer que aún no se ha dado cumplimiento a la normatividad antes indicada, por lo efectivamente se están vulnerando los derechos fundamentales de acceso a cargos públicos, trabajo e igualdad invocados por el accionante y los demás integrantes de la mencionada lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20182020051495 de 22 de mayo de 2018.

Corolario a lo expuesto, se concederá el amparo constitucional deprecado por el actor, sin desconocer, en ninguna medida el derecho de la persona que ocupa el 2º puesto en la lista de elegibles tantas veces referenciada.

En tal sentido, el Despacho considera que, todas las personas que hacen parte de la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20182020051495 de 22 de mayo de 2018, para el empleo identificado con el Código OPEC No. 39147, denominado Profesional Especializado, Código 2028, Grado 15, ofertado en el marco de la Convocatoria 433 de 2016-ICBF, se encuentran bajo las mismas situaciones fácticas y jurídicas que el accionante Andrés Mauricio Jaramillo Vallejo. Por ello, y en aras de proteger los derechos aquellos participantes, es imperativo proferir un fallo con efectos *inter comunis*, que proteja los derechos fundamentales de todos los integrantes de la lista. Sin embargo, es acertado precisar que el artículo 61 del Acuerdo No. CNSC-20161000001376 del 05 de septiembre de 2016<sup>20</sup>, reglamentario de la convocatoria No. 433 del 2016, estableció como únicas modificaciones posibles a la lista de elegibles, aquellas que obedecieran a errores aritméticos en la sumatoria de puntajes, o como producto de correcciones en los resultados, datos o reclamaciones. Situaciones que no se presentan en este asunto, por ello, las personas

---

<sup>20</sup> Página web <https://grupoguard.com/co/normatividad/convocatoria-433-icbf/acuerdo-cnsc-20161000001376-5-septiembre-2016/>

que hacen parte de la lista de elegibles y que ostentan mejor posición que el accionante, no podrán ser afectadas.

En consecuencia, se ordenará al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, reporte las vacantes de la OPEC correspondiente o actualice la existente en el sistema SIMO y solicite ante la CNSC el uso de la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20182020051495 de 22 de mayo de 2018, para el empleo identificado con el Código OPEC No. 39147, denominado Profesional Especializado, Código 2028, Grado 15, ofertado en el marco de la Convocatoria 433 de 2016-ICBF, con el fin de proveer las vacantes definitivas existentes en la entidad que corresponden a los mismos empleos, incluyendo las creadas mediante Decreto 1479 de 2017.

De igual manera, se ordenará a la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL que en el momento en que el ICBF solicite el uso de la lista de elegibles antes mencionada, previa verificación y conformación de la misma, emita su correspondiente autorización y proceda a remitir la lista de elegibles a dicha entidad, cuyo proceso no podrá exceder el término de un mes contado partir del cumplimiento de los cinco (5) días antes otorgados.

Finalmente, se ordenará al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la lista de elegibles enviada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, efectúe los trámites administrativos necesarios para el nombramiento y posesión en periodo de prueba de los integrantes de la lista en estricto orden de mérito.

### **DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos del señor ANDRÉS MAURICIO JARAMILLO VALLEJO, y de todos los integrantes de la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018, protección que se registra frente a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y el INSTITUTO COLOMBIANO DE

BIENESTAR FAMILIAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- En consecuencia,** se emiten las siguientes **ÓRDENES** a las entidades accionadas:

- 1. Al Director y/o Representante legal o quien tenga facultad de cumplir lo decidido del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR,** que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, reporte las vacantes de la OPEC correspondiente o actualice la existente en el sistema SIMO, y solicite ante la CNSC el uso de la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018 para el empleo identificado con el Código OPEC No. 39147, denominado Profesional Especializado, Código 2028, Grado 15, ofertado en el marco de la Convocatoria 433 de 2016-ICBF; con el fin de proveer las vacantes definitivas existentes en la entidad que corresponden a los mismos empleos, incluyendo las creadas mediante Decreto 1479 de 2017.
- 2. Al Director y/o Representante legal o quien tenga facultad de cumplir lo decidido de la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL,** que en el momento en que el ICBF solicite el uso de la lista de elegibles mencionada en el numeral anterior, previa verificación y conformación de la misma, emita su correspondiente autorización y proceda a remitir la lista de elegibles a dicha entidad. Este proceso no podrá exceder el término de un (1) mes contado partir del cumplimiento de los cinco (5) días otorgados en el numeral anterior.
- 3. Al Director y/o Representante legal o quien tenga facultad de cumplir lo decidido del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR** que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la lista de elegibles remitida por la *Comisión Nacional del Servicio Civil*, efectúe los trámites administrativos necesarios para el nombramiento y posesión en periodo de prueba de los integrantes de la lista en estricto orden de mérito.

**TERCERO.-** La presente decisión tiene efectos *inter comunis* para todas aquellas personas que conforman la lista de elegibles contenida en la Resolución No. CNSC-20182020051495 del 22 de mayo de 2018.

**CUARTO.- NEGAR** la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor *Manuel Orlando Mena Zapata*, por la razón expuesta en la parte motiva de ésta sentencia.

**QUINTO.-** Contra esta providencia procede el recurso de impugnación ante el inmediato superior, que debe interponerse en el término de tres (3) días siguientes a su notificación.

**SEXTO.-** En firme la sentencia, remítase el expediente ante la Honorable Corte Constitucional en Santafé de Bogotá D. C., para su eventual revisión.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**(Original firmado)**  
**ADRIANA LUCÍA CHAVES ORTIZ**  
Juez Séptima Administrativa

IMPUGNACIÓN DE TUTELA

RADICACIÓN: 19001 31 10 002 2020 00110 01

ACCIONANTE: ELIUD VELASCO GOMEZ

ACCIONADO: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF - COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN  
SALA CIVIL FAMILIA**

**MAGISTRADO PONENTE: MANUEL ANTONIO BURBANO GOYES**

Popayán, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020).

**ASUNTO A TRATAR**

De forma primigenia se advierte que mediante auto del 30 de julio de los corrientes la H. Magistrada DORIS YOLANDA RODRIGUEZ CHACÓN dispuso la remisión de la presente acción al despacho del suscrito Magistrado Ponente, en razón a que el proyecto de fallo presentado, fue derrotado por la Sala de decisión. En ese orden se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo No. PCSJA17-10715 del 25 de julio de 2017 y se procede a decidir la impugnación presentada el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF, contra el fallo proferido el 23 de junio de 2020, por el JUZGADO SEGUNDO DE FAMILIA DE POPAYÁN dentro de la acción de tutela de la referencia.

**LA ACCIÓN PLANTEADA**

Se solicita acceder al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos; en consecuencia, se ordene al ICBF y a la CNSC, hacer uso de la lista de elegibles contenida en la Resolución No 20182020040925 del 26 de abril de 2018, y, se expida el acto administrativo que nombre a la accionante en carrera administrativa, en una de las 591 vacantes definitivas que fueron creadas para el cargo en el cual concursó.

## SUSTENTO FÁCTICO

En sustento de sus pretensiones, la accionante expuso los hechos que se sintetizan a continuación:

Mediante Acuerdo 20161000001376 se adelantó la Convocatoria No. 433 de 2016, para proveer 2.470 empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del ICBF.

La señora VELASCO GÓMEZ se inscribió para el empleo identificado con el código OPEC No 38903, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, código 2028, grado 17 del sistema general de carrera administrativa del ICBF con ubicación geográfica y puesto de trabajo en la Regional Cauca.

Mediante Resolución No 20182020040925 del 26 de abril de 2018 la CNSC, conformó la lista de elegibles correspondiente, ocupando el segundo lugar. Posteriormente, por medio de la Resolución No 6479 del 25 de mayo de 2018, el ICBF, nombra en periodo de prueba, y posesiona, a la profesional CLAUDIA LORENA GORDILLO ARMERO quien ocupó el primer lugar en la lista, razón por la que, para este momento, VELASCO GOMEZ se ubica en el primer lugar; sin que hasta la fecha haya sido nombrada.

Lo anterior, pese a que mediante Decreto 1479 de 2017 (Por medio del cual se suprime la planta de personal de carácter provisional y se modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF), se crearon 591 cargos de carácter permanente cuya denominación es la de "*Profesional Especializado Código 2028, grado 17*", es decir, cargos iguales a aquél por el cual concursó.

Expresa, que su falta de nombramiento obedece a la aplicación que las accionadas dicen impartir a lo dispuesto en la Resolución 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, el criterio unificado expedido por la CNCS el 16 de enero de 2020, y, lo regulado en la

Ley 1960 de 2019 que modificó la 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998.

Subraya que antes de acudir a la presente acción radicó derechos de petición vía correo electrónico en fechas 06 de julio de 2018 y 13 de noviembre de 2019, sin obtener respuesta, existiendo clara vulneración a sus garantías fundamentales.

Exalta que sobre el tema materia de controversia ya existen diversos pronunciamientos judiciales (Sentencia No 025 del 28 de abril de 2020 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, Radicado No. 1900131050022020-00072-00, Sentencia del 18 de noviembre de 2019 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso radicado con el No 20190023401) en los que se accedió al amparo rogado.

Finalmente agrega que la CNSC por medio de las Resoluciones No. 4970 del 24 de marzo de 2020 y 5936 del 8 de mayo de 2020, suspendió los trámites administrativos relacionados con los concursos de mérito, suspensión que obró desde el día 24 de marzo, hasta el 11 de mayo de 2020, fecha en la que se reanudaron los trámites; en consecuencia, la lista de elegibles para su cargo y contenida en la Resolución No 20182020040925 del 26 de abril de 2018 la CNSC, no ha expirado al momento de interponer la acción de tutela.

#### **LA RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS**

La **Comisión Nacional del Servicio Civil**, por intermedio de su Asesor Jurídico, manifiesta que la acción de tutela impetrada es improcedente atendiendo el principio de subsidiariedad que le es propio a la acción constitucional.

Refiere, que consultado el Banco Nacional de Lista de Elegibles - BNLE, se constató que mediante Resolución No. CNSC - 20182020040925 del 26 de abril de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles para proveer solo una (1) vacante del empleo No. 38903 denominado

MABG

Profesional Universitario, código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 - ICBF, proceso en el que la accionante ocupó el 2 lugar y, por ende, no fue nombrada. Advirtió, que la lista venció el 08 de mayo de 2020, razón por la cual, la demandante contó con 2 años para iniciar las actuaciones pertinentes, sin embargo, sólo al vencerse la lista recurre a la acción de tutela.

Aclara, que esa entidad carece de competencia respecto de nombramientos, posesiones y demás generalidades de la administración de la planta de personal, toda vez que conforme con el Decreto 1083 de 2015, esa facultad únicamente está en cabeza de los representantes legales o delegados de las entidades.

En relación a la posibilidad de utilizar la lista de elegibles en empleos cuya vacancia definitiva surgió con posterioridad a la aprobación del Acuerdo de la Convocatoria, explica que existe sólo para empleos iguales, es decir, con la misma denominación, código, grado, funciones, propósito y ubicación geográfica, previa solicitud por parte de la entidad cancelando el costo previsto en la Resolución No. 0552 del 21 de marzo de 2014, y reporte de la OPEC en SIMO, de conformidad con lo expuesto en la Circular Conjunta Nro. 20191000000117 del 29 de julio de 2019, para luego proceder a verificar las listas vigentes, que cumplan con las características del empleo solicitado, y así proceder a autorizar los nombramientos en periodo de prueba siempre que les asista derecho por estricto orden de mérito; solicitud que no fue realizada por el ICBF durante la vigencia de la Lista de Elegibles que fue conformada mediante la Resolución No. CNSC-20182020040925 del 26 de abril de 2018.

En su criterio, no es válido el argumento que busca amparar derechos fundamentales basado únicamente en que es procedente aplicar la Ley 1960 de 2019, toda vez que con anterioridad a dicha normatividad, el uso de listas de elegibles estaba zanjado por la Ley 909 de 2004, el Decreto 1894 de 2012, el Decreto 1083 de

2015, la reiterada jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional y el marco regulatorio fijado en el Acuerdo de la Convocatoria 426, y en ese sentido, acceder a las pretensiones de la acción de tutela atentaría contra el ordenamiento jurídico que se aplicó al convocar el concurso de méritos, en resumen, porque es imposible hacer uso de listas de elegibles para plazas o vacantes diferentes a las inicialmente ofertadas.

El **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, manifiesta que la acción impetrada es improcedente al existir medios ordinarios para controvertir los actos administrativos que dan origen a la solicitud de amparo.

Explica que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004 el cual se encontraba vigente al momento de abrir la convocatoria, el Decreto 1894 de 2012 y la jurisprudencia constitucional (Sentencia SU-446 de 2011), las listas de elegibles fueron utilizadas para proveer únicamente las vacantes ofertadas en la Convocatoria.

Insiste que sólo hasta el 16 de enero de 2020, la CNSC, como órgano rector de la carrera administrativa, emitió el criterio unificado sobre *"uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019"*, en virtud del cual se hará uso de las listas conforme a la mencionada Ley para aquéllos casos en los que proceda, indicando, *"que para el empleo Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17 OPEC (38903) ofertado dentro de la Convocatoria 433 de 2016, para la cual participó la accionante ..., "NO existe la viabilidad de aplicar lo señalado en el Criterio Unificado expedido por la CNSC, por cuanto se trata de un cargo que no tiene vacantes disponibles en la ubicación geográfica y perfil para los que se presentó"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre este aspecto insiste en documento denominado *"alcance de la impugnación"*, presentado en la fecha.

La señora **Claudia Lorena Gordillo Armero**, luego de realizar un relato de la forma en que se llevó a cabo su nombramiento en propiedad, solicita su desvinculación de la presente acción.

#### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El **Juzgado Segundo de Familia de Popayán**, mediante providencia del 23 de junio de 2020, concedió el amparo suplicado. En consecuencia, ordenó "al ICBF que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a registrar las vacantes creadas con el Decreto 1479 de 2017 y respecto del registro de elegibles contenido en la Resolución 20182020040925 del 26 de abril de 2018, cargos Código OPEC N° 38903 denominado Profesional especializado, Código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del ICBF, en el SIMO y expida el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, solicitando a la CNSC el uso de listas con cobro, sin que pueda exceder de ocho días calendario", así mismo, ordenó a la CNSC "que una vez el ICBF cumpla lo dispuesto en el numeral anterior, proceda a elaborar y autorizar el uso de la lista de elegibles dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento para optar y una vez notificado y en firme dicho acto, lo remitirá dentro de los cinco (5) días siguientes al ICBF que deberá nombrar a la aspirante dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de las listas, observando en todo caso el estricto orden de mérito".

Lo anterior, luego de considerar cumplidos los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. Explicó además, que el Decreto 1479 de 2017, contempla entre los empleos a crear, 591 cargos para profesional especializado Código 2028 Grado 17, es decir, igual al cargo para el que concurso la accionante, por lo que debía el ICBF, acatar las normas y proceder de conformidad dando aplicación a la lista de elegibles de la convocatoria 433 de 2016, que para el momento de la interposición de la presente acción se encuentra vigente, dado que el registro fenece el 27 de junio de 2020 (2 años, contados desde el 9 de mayo de 2018,

expiran el 8 de mayo de 2020, pero con ocasión de la emergencia sanitaria los términos se interrumpieron del 24 de marzo de 2020 al 11 de mayo de 2020, siendo el extremo final de vigencia el 27 de junio de 2020).

Considera innecesario agotar la discusión relativa a la aplicación en el tiempo de la Ley 1960 de 2019, como quiera que con base en el mismo criterio unificado de la CNSC proferido el 16 de enero de 2020, "*se abre paso la pretensión de la accionante*", si bien, para el momento de la convocatoria sólo existía un cargo, asumido por la primera de la lista, CLAUDIA LORENA GORDILLO ARMERO, también lo es que **mediante Decreto 1479 de 2017, se crearon 591 cargos para profesional especializado, Código 2028, Grado 17, que corresponde al mismo empleo para el cual concurso la actora**, y aunque su surgimiento es posterior, es claro que se trata de nuevas vacantes, como lo señala el último criterio unificado de la CNSC, para las cuales aún no se convoca a concurso de méritos, por lo que corresponde dar aplicación al criterio en comento, pues la accionante en este momento es la primera de la lista para un cargo de igual denominación a los 591 que se encuentran vacantes.

### LA IMPUGNACIÓN

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, impugnó el fallo, tras considerar equivocada la decisión adoptada por la A Quo.

Agrega, que esa entidad no se opone al uso de la lista de elegibles en aplicación del artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, pero para ello, es necesario seguir el procedimiento establecido en el "*Criterio Unificado del 16 de enero de 2020*", emitido por la CNSC y la reglamentación pertinente, tal y como se ha venido adelantando por parte del Instituto, es decir, que en la provisión de las vacantes creadas por medio del Decreto 1479 de 2017 y distribuidas mediante Resolución 7646 del 5 de septiembre de 2017 "*Por medio de la cual se distribuyen unos cargos de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras"*", deben ser

MABG

aplicados los criterios objetivos de distribución que correspondan a los "*mismos empleos*", entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, criterios que el proceso de selección son identificados con un número de OPEC.

Que según el informe emitido por la Dirección de Gestión Humana, en el ICBF en la actualidad, NO existen vacantes definitivas en la Regional Cauca que cumplan con los parámetros establecidos en el Criterio Unificado de la CNSC expedido el 16 de enero de 2020, en relación con la OPEC 38903, hecho aunado a que existen medios de control en la jurisdicción contenciosa para zanjar las discusiones aquí debatidas. En consecuencia, solicita se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se declare improcedente la petición de amparo, por no cumplir los requisitos de procedencia y no existir un perjuicio irremediable para la accionante.

### **CONSIDERACIONES**

**COMPETENCIA:** De conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción de tutela, por ser el superior jerárquico del Juzgado que dictó la sentencia en primera instancia.

**PROBLEMA JURÍDICO:** Según la situación fáctica arriba precisada, la Sala establecerá si debe revocarse la decisión adoptada por la A Quo, mediante la cual, accedió al amparo suplicado.

Al anterior interrogante se responde en forma negativa y por lo tanto, la providencia impugnada será confirmada, bajo la aclaración que más adelante se expondrá. A dicha conclusión se arriba de acuerdo con las siguientes razones:

**PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN MATERIA DE CONCURSOS DE MÉRITOS.**

Frente al tema, ésta Corporación resalta, que la Corte Constitucional ha establecido en su precedente jurisprudencial, que en relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, es procedente la acción constitucional, pese a la existencia de acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, que, ha concluido, no ofrecen generalmente la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y el acceso a los cargos públicos.

Dicha línea se ha expuesto, en las Sentencias T 315 de 1998, SU 133 de 1998, T 425 de 2001, SU 613 de 2002, T 484 de 2004, T 319 de 2014, T 168 de 2018, entre otras, determinando que la tutela se habilita por excepción, entre otros, para aquellos casos en los que la persona afectada en aras de defender eficazmente sus derechos, se ve obligada a acudir a ella, pues de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados sus derechos fundamentales. Así, pese a existir aspectos legales o reglamentarios, que, en principio, deben ser definidos por el Juez Contencioso Administrativo, hay casos en los que las circunstancias determinadas, concretan su procedencia.

Sobre este tópico, la Corte ha expresado:

*(...) Resulta claro que la demandante, no tiene la calidad de funcionaria de carrera, lo cual le permitiría como titular de unos derechos de raigambre constitucional ser beneficiaria de la aplicación de ciertas prerrogativas para atenuar la carga de las medidas de reestructuración del Estado en la eventualidad específica de la supresión del cargo. Sin embargo, al impedírsele el derecho legítimo que tiene a ser nombrada en el cargo para el cual participó dentro de un concurso de méritos y en el que obtuvo el primer lugar, amerita la intervención del juez constitucional con el fin de contrarrestar la vulneración de sus derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo, toda vez que la acción de tutela se erige*

*como el único mecanismo que hace posible una protección eficiente de los mismos*"<sup>2</sup>.

#### **CASO CONCRETO:**

En el *sub examine* conforme a los presupuestos fácticos que rodean la acción y la prueba documental arrimada por la accionante, los accionados y la vinculada, se encuentra probado lo siguiente:

-La señora ELIUD VELASCO GOMEZ se inscribió en la Convocatoria No. 433 de 2016 para la provisión de cargos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta de Personal de ICBF, concursando en el empleo denominado "PROFESIONAL ESPECIALIZADO", Código 2028, Grado 17, OPEC No. 38903 con ubicación geográfica en la Regional Cauca, concurso adelantado por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

-Posteriormente, mediante Resolución No. CNSC - 201820200040925 del 26 de abril de 2018, la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL resolvió conformar la Lista de Elegibles "para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el código OPEC No. 38903, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, con Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 - ICBF"; lista en la que la señora ELIUD VELASCO GOMEZ, ocupó el segundo lugar con un puntaje de 74.53.

-La citada lista de elegibles se conformó con 2 personas, siendo nombrada la primera en la lista: señora CLAUDIA LORENA GORDILLO ARMERO.

-La aludida Resolución, estableció su artículo 4° que "Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se pueden cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de

---

<sup>2</sup> Sentencia T 402 de 2012

*conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados".*

*-No obstante, la disposición contenida en el referido artículo 4, se dejó sin efectos a través de la Resolución No. CNSC - 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, teniendo en cuenta que "no se encuentra en consonancia con el Decreto 1894 de 2012, la reiterada jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional y el marco regulatorio fijado por el Acuerdo 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 ... en particular, lo dispuesto en el artículo 62 ibidem".*

*-En forma ulterior a la expedición del Acuerdo que citó al concurso, se expidió el Decreto 1479 de 2017, mediante el cual fueron creados para el cargo de Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17, un total de 591 empleos. (Denominación, código y grado iguales al cargo en el que concursó la accionante).*

*-Para el año 2019, se expidió la Ley 1960 de 2019, disposición normativa que en su artículo 6°, modificó el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en los siguientes términos: "Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad".*

*-En virtud a los ordenamientos contenidos en dicha Ley y con el propósito de dar alcance a la misma, la CNSC el 16 de enero de 2020, expidió Criterio Unificado para el "Uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019", expresando: "En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado por diferentes actos administrativos iniciando con el de*

MABG

*convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del periodo de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes.*

*Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.*

*De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los 'mismos empleos' entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC".*

*-En el contexto anterior, considera la Sala que, en principio, el fondo del debate suscitado escaparía a la órbita de decisión de los jueces constitucionales en sede tutela, al ser un asunto susceptible de ser ventilado y resuelto por el Juez Natural. Lo anterior, porque la solicitud de amparo en esencia, plantea la aplicación al caso concreto de la Ley 1960 de 2019, bajo una interpretación más beneficiosa para la accionante; mientras que las accionadas mantienen la*

posición relativa a que debe ser prevalente al acto administrativo que determinó las reglas del concurso, reglas que, en su criterio, no permiten usar la lista de elegibles para un número de cargos no ofertados, esto es, un uso extensivo de la lista.

-No obstante, tal como lo planteó la A Quo, este caso permite ser estudiado de fondo, en razón a que la lista o registro de elegibles es un acto administrativo de carácter particular que tiene por disposición legal, una vocación transitoria atendiendo su vigencia específica en el tiempo, vigencia que en el *sub lite* expiraba el 27 de junio de 2020, fecha para la cual la accionante había recurrido a la solicitud de amparo y la Jueza de primera instancia había impartido la orden impugnada, recurso que por disposición legal no impedía su obediencia. (Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

-La expiración del plazo se ubica en la fecha mencionada porque nada controvirtieron las accionadas frente a la suspensión de términos en los procesos de selección liderados por la CNSC, con ocasión a la emergencia sanitaria generada por COVID 19, y, en el infolio reposan los actos administrativos que en acatamiento a las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional, ordenaron dicha suspensión (v.g. Resolución 4970 de 2020 "Por medio de la cual la CNSC adopta medidas transitorias para prevenir y evitar la propagación de COVID 19"<sup>3</sup>, Resolución 5936 del 8 de mayo de 2020<sup>4</sup> por medio del cual se reanudan términos), razón por la que no es de recibo sin analizar este aspecto, acoger la simple afirmación de la parte pasiva, relativa a que la lista expiró en el mes de mayo de los corrientes.

---

<sup>3</sup> El artículo 1 de dicho decreto dispone: "Suspender los cronogramas y términos en los procesos de selección que adelanta la CNSC, incluidos aquellos atinentes a las reclamaciones, solicitudes de exclusión, expedición de listas y firmeza individual y general de listas, a partir del 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020

<sup>4</sup> El artículo 2 de ese decreto ordena "... Reanudar a partir del 11 de mayo de 2020, los demás trámites administrativos y de vigilancia de la carrera administrativa de competencia de la CNSC..."

-Lo anterior resta idoneidad al medio ordinario pues obligar a la accionante que acuda al medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho le significaría peticionar derechos, al menos en la última hipótesis, con una lista de elegibles fenecida, lista en la que ocupa el primer lugar en la OPEC y ubicación territorial para la que se inscribió. Lo expuesto sumado al precedente arriba citado, permiten afirmar que este caso, la acción de tutela se erige como el único mecanismo que hace posible una protección eficiente de los derechos conculcados.

-Superado el requisito de subsidiariedad, también lo está el de inmediatez pues la vulneración ante la negativa de las accionadas de hacer uso de la lista en la que se encuentra la demandante para la provisión de cargos vacantes en el ICBF, mantiene en el tiempo la trasgresión de sus derechos.

-Clarificado lo anterior, la Sala recuerda que el acceso a la función pública está orientado por el principio del mérito que se materializa a través de la creación de sistemas de carrera y la provisión de las plazas de empleos de las entidades estatales mediante la realización de concursos de selección públicos, objetivos e imparciales, que permitan establecer la idoneidad, capacidad y potencialidad de los aspirantes a ocupar un cargo, a partir de la identificación de las aptitudes, suficiencias y destrezas que se requieren desde el punto de vista de las funciones asignadas y las necesidades del servicio, pues lo que se busca es que el Estado pueda *"contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública"*<sup>5</sup>

-Lo anterior, relleva la importancia que, en el seno de un proceso de selección, tiene el acto administrativo por el cual se abre la convocatoria,

---

<sup>5</sup>SU 446 de 2011.

pues es la norma rectora que obliga a todos los intervinientes, aspecto que ha servido de bastión a las accionadas para afirmar que el cargo ofertado a la accionante fue uno (1) y que al estar provisto en carrera según la misma lista de la cual hace parte, se agotó al menos en su caso, la finalidad del concurso.

-Sin embargo, en este asunto acaeció una situación particular, demarcada no solo por la revocatoria directa que se hizo en la Resolución No. CNSC - 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, del numeral 4 de todos los actos administrativos expedidos con ocasión a los nombramientos realizados en virtud de la Convocatoria 433 de 2016, sino también por la expedición posterior del Decreto 1479 de 2017, mediante el cual fueron creados para el cargo de Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17, un total de 591 empleos; la promulgación de la Ley 1960 de 2019, y, el contenido del último Criterio Unificado que en virtud a la aplicación de esa Ley emitió la CNSC, el 16 de enero de 2020, contexto que además nos ubica en una **situación fáctica, disímil a la expuesta en la Sentencia SU 446 de 2011**, providencia en la que la Corte estableció en el caso analizado (nombramientos en la planta global de la Fiscalía General de la Nación) *"... Que las entidades públicas en cumplimiento del artículo 125 de la Constitución Política están obligadas a proveer únicamente las vacantes que se presenten en la respectiva entidad y que correspondan estrictamente a los cargos ofertados, respetando siempre el orden de su conformación"* y agregó *"Cuando esta Corporación afirma que la lista o registro de elegibles tiene por vocación servir para que se provean las vacantes que se presenten durante su vigencia, se está refiriendo a los cargos objeto de la convocatoria y no a otros, pese a que estos últimos puedan tener la misma naturaleza e identidad de los ofrecidos. En otros términos, el acto administrativo en análisis tiene la finalidad de servir de soporte para la provisión de los empleos que fueron objeto de concurso y no de otros. En consecuencia, si en vigencia de la lista se presenta una vacante, ésta se podrá proveer con ella si la plaza vacante fue expresamente objeto de la convocatoria que le dio*

MABG

origen. Los cargos que se encuentren por fuera de ésta, requerirán de un concurso nuevo para su provisión..."; criterio del que esta Sala se aparta según se acaba de explicar y conforme se continúa sustentado:

-En lo atinente a la citada Ley 1960, artículo 6° se plantean diferentes criterios de interpretación, siendo que esta Corporación en Sala Laboral y Sala Mixta ya adoptó un criterio que aquí se mantendrá, expresando en un caso similar a este que:

*"La Ley 1960 de 2019 entró a hacer parte del ordenamiento jurídico **cuando se encontraba vigente la lista de elegibles** para el cargo para el cual concursó la accionante, y en su artículo 6° numeral 4, regula con claridad que la lista de elegibles cubre las vacantes para las que se efectuó el concurso **y las que surjan con posterioridad a la convocatoria**, sin especificar ningún termino de vigencia y de aplicación, como si lo hizo el legislador con los encargos que reguló en el artículo 1° parágrafo 1° de la mencionada ley"* (Negrillas fuera de texto)<sup>6</sup>.

-La anterior postura tiene apoyo, además, en múltiples razones que, en sentir de la Sala, respetan la interpretación sistemática y finalista de los artículos 1, 13 40.7, 122, 125 y 130 de la C.P., así como la filosofía que inspira las citadas disposiciones constitucionales y en general, el acceso al servicio público por el sistema de carrera y no por clientelismo o favoritismo, además de la aplicación de los principios de eficiencia, celeridad y economía, último en el que se destacan los altísimos costos que le significan al Estado la convocatoria a concursos de méritos, y, la materialización de los principios de igualdad e imparcialidad y el cumplimiento de los fines del Estado.

---

<sup>6</sup> Sentencia de Segunda Instancia del 23 de Julio de 2020, Radicación 19001-3185-002-2020-00024-00, accionante Olga Lucía Chavarría Arboleda, Accionado ICBF y Otros, M.P. Dra. María Consuelo Córdoba Muñoz.

-Las citadas disposiciones constitucionales, además, deben ser entendidas y aplicadas de conformidad con diversos instrumentos que regulan el acceso a la función pública, entiéndase la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 21), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 23), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Artículo 4), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Artículo 7), entre otros.

-Nótese que aquí se está analizando el caso de una persona que ha superado un concurso de méritos diseñado de acuerdo a las necesidades de servicio del ICBF, que además creó más de 500 cargos con igual grado y denominación al que se sometió a concurso, por ende no se está disponiendo un mecanismo de ingreso automático, arbitrario o inconsulto, contrario a ello, solo se dispone acudir a un personal que se debe aceptar, según los fines del concurso, está capacitado y previamente evaluado satisfactoriamente frente al cumplimiento de las condiciones necesarias para su ejercicio.

-Asumir una posición contraria, antes que desarrollar el mandato de la carrera previsto expresamente en el referido artículo 125 de la Carta, lo contradice, pues, se estaría promoviendo la selección del personal al servicio del Estado por vías distintas a la del concurso de méritos, facilitando que, en la escogencia de trabajadores al servicio del ICBF, incidan factores de valoración que han sido proscritos por la propia Constitución y que resultan contrarios al Estado Social de Derecho.

-Además con la posición asumida por la Sala no se vulnera derecho alguno de los participantes, al contrario, se maximizan sus derechos y expectativas, sin privilegiar la forma de la convocatoria sobre su objetivo y en últimas sobre la utilidad sustancial que debe tener ese acto administrativo. En este lineamiento la Sala exalta lo expresado en Sentencia C - 319 de 2010 en cuya parte motiva se consignó: "... La

MABG

*única forma de ingresar a la carrera administrativa, es decir, a ocupar un cargo público en propiedad, es mediante la superación de un concurso público de méritos. En otras palabras, un nominador no puede contar con la facultad de decidir si hace nombramientos en propiedad en relación con personas que han superado un concurso de méritos."*, expresando incluso para el caso ahí analizado (nombramientos en la Defensoría) que las listas debían ser utilizadas para cargos convocados y otros que surgieran durante su vigencia. Corolario de lo anterior, la discusión aquí planteada, debe resolverse en favor de la accionante, confirmando la decisión de la A Quo, quien ordenó la protección de sus garantías fundamentales, **pero bajo la aclaración de que, surtidos los trámites ordenados al ICBF y a la CNSC, el nombramiento de la accionante sólo se puede producir si en estricto orden de mérito ello es procedente, conforme al cargo para el cual concursó.**

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN, SALA CIVIL-FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**CONFIRMAR** la Sentencia impugnada, advirtiéndole que el nombramiento de la accionante, señora ELIUD VELASCO GOMEZ, solo se puede producir si **en estricto orden de mérito** ello es procedente, conforme al cargo para el cual concursó.

Notifíquese y envíese a la Corte Constitucional para una eventual revisión.

Los magistrados,



**MANUEL ANTONIO BURBANO GOYES**



**JAIME LEONARDO CHAPARRO PERALTA**



**DORIS YOLANDA RODRÍGUEZ CHACÓN**

(Con Salvamento de Voto)

## TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN



### **-Sala No. 2 de Asuntos penales para Adolescentes-**

Magistrada Ponente

**MARÍA CONSUELO CÓRDOBA MUÑOZ**

Popayán, Julio veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

### **1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Se decide la impugnación presentada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil, contra el fallo de tutela No. 029 del 17 de junio de 2020, proferido por el Juzgado Segundo Penal para Adolescentes del Circuito de Popayán, Cauca, por medio del cual, se ampararon los derechos al trabajo, debido proceso, acceso a cargos públicos, igualdad, mínimo vital y móvil de la accionante OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA, trámite donde se vinculó de manera oficiosa al ICBF Regional Cauca, al profesional Yon Gelber Borda Álvarez y a los terceros interesados.

### **2. ANTECEDENTES**

#### **2.1. Supuestos fácticos**

Los sintetizó el Juez Unipersonal de la siguiente forma:

*“La accionante solicita se protejan los derechos reclamados y en consecuencia se ordene a las accionadas, cumplan lo ordenado en los artículos 6 y 7 de la ley 1960 de 2019 y se autorice y use la lista de*

elegibles contenida en la resolución 20182020074485 del 18 de julio de 2018 y procedan a su nombramiento en el cargo código OPEC 39066, denominado Profesional Especializado, código 2028, grado 17 del sistema general de carrera administrativa del ICBF, expidiendo los actos administrativos de nombramiento y posesión, en una de las 591 vacantes definitivas, creadas por el Decreto 1479 de 2017, toda vez que participó en la convocatoria No. 433 de 2016, convocada por el ICBF y la CNSC, inscribiéndose para el cargo referenciado, **para proveer dos (2) cargos en la Regional Cauca**. Informa que la lista de elegibles quedó conformada y en firme con la Resolución No. 20182020074485 del 18 de julio de 2018 expedida por la CNSC, quedando en lista de elegibles nueve (9) profesionales, ocupando la accionante el tercer lugar.

El 22 de noviembre de 2018 la CNSC expidió la Resolución No. 20182230156785, que revocó el artículo 4 de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles de la convocatoria 433 de 2016, situación que impidió que el ICBF pudiera utilizar las listas de elegibles contenida en la Resolución No. 20182020074485 del 18 de julio de 2018, en la cual ella ya se encontraba en el primer lugar de elegibilidad, en atención a que las dos primeras participantes, ya habían sido nombradas mediante resoluciones No. 10709 y 10710 del 17 de agosto de 2018.

Luego el gobierno nacional expidió el Decreto No. 1479 de 2017, "por el cual suprime la planta de personal de carácter temporal y se modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF", creando 591 cargos permanentes, cuya denominación fue de Profesional especializado código 2028, grado 17, similares al que optó en la convocatoria 433 de 2016 y que dichos cargos debían proveerse siguiendo el procedimiento establecido en la ley 909 de 2004.

El 27 de junio de 2019 se expidió la Ley 1960 que modificó la ley 909 de 2004 y el Decreto 1567 de 1998, en cuyo artículo 6 establece: El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: "con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes definitivas de cargos equivalente no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad".

El 1 de agosto de 2019 la CNSC expidió el: Criterio unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de 2019", adoptando la siguiente postura: "Las listas de elegibles expedidas y que se vayan a expedir con ocasión de los acuerdos de convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, fecha de promulgación de la Ley 1960, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria. De otra parte, los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria fueron aprobados con posterioridad a la ley 1960 de 2019, serán gobernados en todas sus etapas por la mencionada ley, incluidas las reglas previstas para las listas de elegibles. En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad

*únicamente es aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio y por esta razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada.”*

*Asevera que antes de presentar esta acción, solicitó al ICBF, entre otros puntos, información sobre los cargos a nivel nacional existentes por proveer, y obtuvo respuesta con oficio del 20 de marzo de 2020, recibido en su correo electrónico el 2 de abril siguiente, y le informan que en la Regional Cauca, sede Popayán, existe una vacante definitiva con el mismo código y grado al que ella participó, la cual está ocupada de forma provisional y además le informan las demás vacantes existentes a nivel nacional, por tanto se deben agotar etapas administrativas y financieras por parte del ICBF y la CNSC, sin que sea posible realizar ningún acto antes de su agotamiento.*

*En un segundo derecho de petición presentado (sic) el 29 de abril de 2020, solicita se realice el nombramiento en el cargo vacante por ocupar en la actualidad el primer lugar de la lista de legibles o se le nombre en uno de los cargos creados con el Decreto 1479 de 2017 en cualquier ubicación geográfica, empero no ha obtenido respuesta alguna, pese a que acusaron recibido en la misma fecha de envío, es decir el 29 de abril de 2020.*

*Para soportar sus argumentos, adjuntó dos sentencias de tutela por hechos similares, que fueron fallados en favor de los accionantes. Así mismo, el 12 de junio de 2020, a las 6:51 de la tarde, el accionante remite al correo institucional, escrito de ampliación de tutela, anexando copia de fallo de segunda instancia de fecha 9 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Popayán–Sala Laboral, que confirma la sentencia de primera instancia propuesta por Ángela Cecilia Astudillo Montenegro, contra las mismas entidades accionadas en esta tutela.*

*Como pretensión: Solicita la protección de los derechos al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso cargos públicos y se ordene al ICBF y a la CNSC que en el término de 48 horas siguientes al fallo de esta acción, realicen los trámites administrativos y se dé cumplimiento a lo ordenado en los arts. 6° y 7° de la ley 1960 de 2019 y se autorice y use la lista de elegibles de la Resolución No 20182020074485 del 18 de julio de 2018 de la CNSC por la cual proveyeron 2 vacantes del empleo identificado con el código OPEC 39066, denominado profesional 3 especializado, código 2028, grado 17 del sistema general de carrera administrativa del ICBF y se proceda a expedir el acto administrativo que la nombre y posea en carrera administrativa, en una de las 591 vacantes definitivas que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017, y evitar un perjuicio irremediable.*

### **3. DE LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Se trata del fallo dictado el 17 de junio de 2020, proferido por el **JUZGADO SEGUNDO PENAL PARA ADOLESCENTES CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE POPAYÁN CAUCA**, que resolvió:

**“PRIMERO:** DECLARAR PROCEDENTE la acción de tutela presentada por OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA que se identifica con CC No. 31.490.902 de Zarzal, Valle, contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL –CNSC-.

**SEGUNDO:** TUTELAR los derechos fundamentales al Debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos a favor de OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA.

**TERCERO:** ORDENAR al ICBF que: (i) dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes de notificada esta decisión, proceda a registrar las vacantes creadas con el Decreto 1479 de 2017 y respecto del registro de elegibles contenido en la Resolución 20182020074485 del 18 de julio de 2018, cargos Código OPEC N° 39066 denominado Profesional especializado, Código 2028, Grado 17 del Sistema General de Carrera Administrativa del ICBF, en el SIMO y expida el correspondiente Certificado de disponibilidad presupuestal, solicitando a la CNSC el uso de listas con cobro, sin que pueda exceder de ocho días 14 calendario. (ii) La CNSC una vez el ICBF cumpla con lo anterior, procederá a elaborar y autorizar el uso de la lista de elegibles dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento para optar y una vez notificado y en firme dicho acto, lo remitirá dentro de los cinco (5) días siguientes al ICBF que deberá nombrar a la aspirante dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de las listas, observando en todo caso el estricto orden de mérito. Se insta a las accionadas, que obren con total diligencia, y de manera coordinada, dado que el término de vigencia de la lista de elegibles del concurso de méritos de la convocatoria 433/16, fenece en el mes de Julio del corriente año, sin que sea de recibo que por trámites de orden burocrático, las expedición de los actos respectivos superen la fecha límite de su vigencia.

**CUARTO:** DESVINCULAR al ICBF Regional Cauca, en el entendido de que las decisiones atinentes al tema que nos ocupa, está centralizado en la Sede Nacional, en cabeza de su Directora. De igual manera, se procederá con el profesional Yon Gelber Borda Álvarez, por las consideraciones precedentes.

**QUINTO:** NOTIFÍQUESE a las partes y vinculado la presente decisión, a los correos electrónicos suministrados por aquellos.

**SEXTO:** *Si esta decisión no fuere impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación, se remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión”.*

Como fundamento de la decisión, luego de superar el análisis de los requisitos de procedibilidad de la demanda, se precisó, que es indudable que se trata de una vacante definitiva de un cargo para el que concursó la accionante, que surgió con posterioridad a la convocatoria, y la peticionaria está en el derecho de que se le nombre en cualquiera de los nuevos cargos similares al que concursó, sin que la norma haga alusión a que solo aplica para aquellos registros de elegibles posteriores a su vigencia.

Una tesis distinta implica un abierto desconocimiento del debido proceso. Igualmente se debe tener en cuenta que el registro de elegibles, como acto administrativo, tiene como finalidad, establecer la forma de provisión de los cargos objeto de concurso, con un carácter obligatorio para la administración y su desconocimiento acarreará consecuencias adversas a quienes lo desconozcan.

Se apoyó en tutelas de iguales características, proferida, una el 18 de noviembre de 2019 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, que revocó la emitida por el Juzgado veintiuno administrativo oral de Cali *-en contra de las mismas accionadas-*, decisión que amparó el derecho de aquellos integrantes que hacían parte del registro de elegibles, contenido en la Res. CNSC-20182230040835 del 26 de abril de 2018. Y la otra, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Popayán, que, en reciente providencia del 9 de junio de 2020, confirmó la decisión de 28 de abril de 2020 del Juzgado Segundo Laboral de esta capital, radicado No. 190013105002202000072, accionante Ángela Cecilia Astudillo Montenegro contra el ICBF y la CNSC, en hechos y pretensiones de similar connotación, decisiones que reposan en el trámite constitucional.

Ahora, pese a que la accionante no invocó, entre los derechos pretermitidos, el de petición, el Despacho percibió que este se encontraba vulnerado por parte del ICBF, al no ofrecer hasta la fecha, respuesta clara, de fondo y oportuna a la petición presentada por la accionante **el 29 de abril de 2020**, empero, por la posición ofrecida en sede de tutela, a buen seguro la respuesta sería negativa, de suerte que la susodicha omisión, se subsana con la decisión que se tomó.

#### **4. RAZONES DE IMPUGNACIÓN**

La Comisión Nacional del Servicio Civil, presenta su desacuerdo con la decisión, bajo los siguientes argumentos:

La CNSC expidió el Acuerdo No. 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016, *“Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carreras Administrativa de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF”*. Consultado el Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad – SIMO, se logró constatar que la señora *Olga Lucia Chavarría Arboleda*, identificada con cédula de ciudadanía No. 31490902, concursó con el ID 33572431, en la Convocatoria 433 de 2016 - ICBF, **para el empleo del nivel Profesional, identificado con el código OPEC No. 39066, denominado Profesional Especializado, código 2028, grado 17**, quien agotadas las fases del concurso ocupó la tercera (3) posición con 75.58 puntos, en la Lista de Elegibles conformada mediante la Resolución 20182020074485 del 18 de julio de 2018, *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer dos (2) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC 39066, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,*

*Convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF*, que adquirió firmeza el 31 de julio de 2018, con vigencia hasta el 30 de julio de 2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Acuerdo de Convocatoria, la CNSC remitió al ICBF, el mencionado acto administrativo, para que procediera a realizar los nombramientos de aquellos elegibles que ocuparon una posición meritosa en la lista, conforme el número de vacantes ofertadas para esa OPEC en estricto orden de mérito.

Como quiera que para el empleo en mención se ofertaron dos (2) vacantes, las elegibles que adquirieron el derecho a ser nombradas en período de prueba para el empleo, fueron las aspirantes que ocuparon los primeros dos lugares en la Lista de Elegibles. Como se observa, la accionante ocupó la tercera (3) posición, razón por la cual, no es posible que se realice su nombramiento, pues queda claro que no ocupó una posición meritosa en cuanto al número de vacantes ofertadas en el empleo. En ese sentido, se precisa que el empleo identificado con el código OPEC No. 39066 se encuentra provisto.

Aduce la Comisión Nacional del Servicio Civil, que le resulta extraña la decisión de instancia, sustentada en la existencia de una vacante que aparentemente corresponde al mismo empleo al que se inscribió la tutelante, porque en virtud de lo dispuesto en el Criterio Unificado sobre *“Listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019”*, el cual señala, que *“(…) las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la*

respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”.

Entendiéndose como mismo empleo, aquel con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, circunstancia que no se encuentra acreditada en el plenario respecto de la vacante existente en el Municipio de Popayán.

En consecuencia previo a proceder con la solicitud y respectiva autorización de uso de la Lista de Elegibles, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar – ICBF, habrá de efectuar estudio de igualdad a fin de establecer que el empleo que se pretende proveer cumpla con los requisitos de mismo empleo señalados en el párrafo que antecede, a efectos de garantizar el cabal cumplimiento del principio del mérito en un acucioso estudio orientado al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio.

Tan es así que, consultado el aplicativo SIMO, se logró corroborar que el ICBF, no ha reportado vacantes del empleo identificado con el código OPEC No. 39066, razón por la cual, no es aplicable el criterio unificado de uso de listas, pues no es posible realizar un nombramiento respecto de un empleo inexistente bajo el escenario de la ley 1960 de 2019, es decir, no ha identificado que la vacante referida en la decisión de instancia no corresponde al “mismo empleo”.

Ahora bien, en uso de las facultades que la Constitución otorga al Congreso, se expidió la Ley 1960 de 2019, que introdujo un cambio de postura en relación con la utilización de las listas de elegibles, a efectos de proveer las plazas vacantes en las entidades públicas, que pertenecen al régimen general de carrera administrativa.

El objeto del disenso de esta Comisión Nacional recae, principalmente, en el ámbito temporal de aplicación de la Ley 1960 de 2019, pues en el presente asunto no se cumplen los criterios de uso de listas para que se aplique dicha Ley, como quiera que esta normativa impone que se usen las Listas de Elegibles que se encuentren vigentes, para proveer todas las vacantes definitivas de un determinado empleo público, sin que tenga relevancia si ellas se ofertaron a través de la convocatoria con la cual se conformó dicha lista, o no. Es decir, y en punto de identificar si existe la vulneración a la que se refiere la acción de tutela, es menester establecer si se puede aplicar la referida ley a vacantes que se presentaron con posterioridad que no se traten de los mismos empleos, conforme a las pautas jurisprudenciales que la misma Corte Constitucional ha definido, en relación con la prohibición de utilizar la ley en forma retroactiva, o la de aplicar en forma retrospectiva, o ultractiva, una norma jurídica.

Para que se aplique una norma nueva a los efectos de un hecho acaecido previamente a su vigencia se debe autorizar expresamente tal aplicación so pena de estar desconociendo la prohibición de aplicación retroactiva de la ley. En lo relativo a la aplicación de la ley procedimental se observa, prima facie, el principio del efecto general inmediato. Así las cosas, todos los actos que se juzguen a partir de la vigencia de la ley procesal deberán regirse por la ley nueva, a menos que se trate de una ley procesal sustantiva, caso en el cual debe respetarse el criterio de aplicación de la norma más favorable.

Puede suceder que una ley que es nominalmente procedimental contenga artículos de carácter no procesal, sino sustantivo. En este caso, a las normas procedimentales se les aplicará el efecto general inmediato, incluso sobre actos previos a la expedición de la ley.

No obstante, las normas sustanciales contenidas en la ley procedimental no podrán cobijar hechos previos a su vigencia, así éstos sean juzgados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley procedimental.

Puede afirmarse que la regla general en relación con los efectos de la ley en el tiempo es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. De suerte que, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la nueva ley.

La necesidad de establecer cuál es el marco normativo que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho bajo la ley antigua, pero la nueva señala otras condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

La fórmula que surge del mencionado artículo 58 Superior para solucionar estos conflictos, como ya se dijo, es la de exigir el respeto por el principio de irretroactividad de la ley, pues a través de él se garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas.

Esta regla opera bajo la excepción expresa que se prevé en el artículo 29 de la Carta, en la que se permite la aplicación retroactiva de las leyes penales que sean favorables para el sindicado o el condenado.

Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no estén consolidadas ni que hayan dado lugar al surgimiento de derechos adquiridos al momento de entrar en vigencia la nueva ley, ella entra a regular esas situaciones en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua. Este fenómeno se conoce con el nombre de retrospectividad.

Precisamente, en la Sentencia T-389 de 2009, se puntualizó que, por regla general, el efecto en el tiempo de las normas es el de la aplicación inmediata y hacia el futuro, *“pero con retrospectividad, (...) siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal (...)”*. De este modo, *“aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado, es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma”*.

Con base en los anteriores argumentos, es posible considerar que si bien la modificación al procedimiento de provisión de cargos que se contiene en la citada Ley 1960 de 2019, constituye la entrada en vigencia de una norma de carácter procedimental, lo cierto es que tiene la virtualidad de crear diferentes estatus y derechos con respecto de quienes podrían participar en futuras convocatorias para proveer a través del mérito, vacantes definitivas de cargos públicos. Entonces, como se trata de una norma que posee un sentido sustantivo en relación con quienes podrían participar en los mencionados procesos de selección, su aplicación se realizará con respeto al carácter consolidado de las situaciones anteriores a su vigencia, en este caso, aquellos que se desprenden de la convocatoria de 2016.

De esta manera, en tanto no se demostró que la ausencia de aplicación de la Ley 1960 de 2019 en el caso de la demandante,

constituya vulneración alguna de sus derechos fundamentales, la acción se torna improcedente, al no existir objeto a proteger.

Finalmente, es válido señalar que, a la luz de una detallada revisión de las probanzas allegadas, se puede concluir que no tienen la virtud de acreditar los supuestos del perjuicio irreparable al que pudiera verse enfrentada la tutelante, circunstancia que funge como requisito sine qua non para ejercitar el presente instrumento jurídico procesal de carácter constitucional, a fin de cuestionar actos de naturaleza administrativa, así, en punto del problema jurídico surge diáfano que la acción de amparo no cumple con el presupuesto de subsidiariedad, de tal manera que, no sería posible adentrarse al fondo de la controversia para verificar si la negativa de realizar uso de Listas de Elegibles para proveer nuevas vacantes, quebrantó los derechos fundamentales de la accionante.

### **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.**

Solicitó la accionada, se REVOQUE la sentencia de primera instancia, del 17 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento – Popayán, Cauca, en el marco de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, se DECLARE IMPROCEDENTE, por no cumplir los requisitos de: (i) trascendencia iusfundamental del asunto; (ii) subsidiariedad y perjuicio irremediable y, subsidiariamente, sea NEGADA, al no advertirse violación de derechos fundamentales por parte del ICBF.

Si bien, el Juzgado encontró que se reúnen todos los elementos de procedencia de la tutela, ya que la accionante propuso la acción dentro de un término razonable, señalando además que otro mecanismo judicial en estos momentos no resultaría idóneo o eficaz

debido a la suspensión de términos judiciales, por las circunstancias imperantes de la emergencia sanitaria. En razón a lo anterior, adujo que debido a que el término de duración del registro de elegibles está próximo a fenecer -julio de 2020- se le impediría acceder al empleo público y por ende, se derivaría un perjuicio irremediable. En concreto, el a quo resolvió tutelar los derechos al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos, ya que para el operador judicial se configura una omisión por parte del ICBF en aplicar el artículo 6º de la ley 1960 de 2019, con el argumento de que esta ley no tiene carácter retroactivo.

Al respecto, el ICBF debe precisar que: (i) el juez no aplicó el principio de rigurosidad del precedente para determinar la procedencia de la tutela, pues existen fallos de la Corte Constitucional que tratan problemáticas de las fases de los concursos, más no de actos posteriores a la expedición de las listas de elegibles, que son los actos que concluyen toda la fase de selección; (ii) el ICBF no se opone al uso de la lista de elegibles en aplicación del artículo 6º de la Ley 1960 de 2019, empero es necesario seguir el procedimiento establecido en el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020, emitido por la CNSC y la reglamentación pertinente, tal y como se ha venido adelantando por parte del Instituto.

Por lo anterior, de conformidad con el informe emitido por la Dirección de Gestión Humana, se informa que en el ICBF en la actualidad, NO existen vacantes definitivas en la Regional Cauca que cumplan con los parámetros establecidos en el Criterio Unificado de la CNSC expedido el 16 de enero de 2020 en relación con la OPEC 39066. Pues si bien es cierto, en comunicación remitida a la accionante se informó que existían dos vacantes se aclaró que las dos vacantes señaladas en la imagen no cumplen con los parámetros establecidos en el Criterio

Unificado de la CNSC para la OPEC 39066, en razón a que la vacante provista mediante nombramiento provisional en el C.Z. Popayán corresponde al perfil de Psicología, es decir que los requisitos y funciones son diferentes a la OPEC a la cual se presentó.

De igual forma, para el empleo ubicado en el Grupo de Asistencia Técnica de la Regional Cauca, se realizó nombramiento provisional en cumplimiento de una orden judicial, razón por la cual y para dar cumplimiento a ella, fue necesario trasladar temporalmente dicha vacante, sin embargo, la vacante pertenece a la Regional Valle – Grupo de Protección y debe ser provista en esta regional, tal y como señala el Parágrafo Segundo del artículo primero de la Resolución 14620 de 2018. El ICBF argumentó que no había trascendencia del asunto, pues no estaba en discusión alguna irregularidad en el proceso del concurso, en tanto, la lista de elegibles había sido proferida y fueron nombrados quienes ocuparon los primeros dos (2) lugares de elegibilidad; contrario a los casos en los que la Corte ha establecido la especial protección de los derechos en sede de tutela, que se han presentado antes de la emisión de la lista de elegibles.

La acción de tutela deviene improcedente, por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable, puesto que: (i) Ya se publicó la lista de elegibles y esta adquirió firmeza el 31 de julio de 2018, la cual se conformó para proveer dos (2) vacantes y en dicha lista la actora ocupó la posición número 3; (ii) La actora no cuestiona la conformación de dicha lista sino actuaciones que surgieron con posterioridad a ella, específicamente el hecho de que no se haya efectuado inmediatamente su nombramiento en aplicación del artículo 6º de la Ley 1960 de 2019; (iii) En el fondo, la accionante ataca un acto de carácter general, proferido por la CNSC, denominado “Criterio

unificado sobre el uso de listas de elegibles a la luz de la Ley 1960 de 2019” del 16 de enero de 2020, el cual se encuentra en firme y se presume su legalidad.

Adicionalmente, conviene resaltar que el Consejo de Estado ha declarado la improcedencia de la acción de tutela cuando se alegan irregularidades dentro de un concurso de méritos, una vez se encuentra publicada la lista de elegibles, evento en el cual proceden los medios de control del CPACA y las medidas cautelares que garantizan la idoneidad de dichos recursos judiciales. En este sentido, el ICBF advierte que no se puede afirmar de manera general y descontextualizada que la acción de tutela es procedente siempre que exista un concurso de méritos o listas de elegibles, pues las controversias que pueden suscitarse en dichos ámbitos son de diversa naturaleza y las particularidades de cada caso ameritan un estudio específico.

La OPEC No. 39066 ofertada dentro de la Convocatoria 433 de 2016, para la cual participó la actora y de cuya lista de elegibles hace parte, NO existe la viabilidad de aplicar lo señalado en el Criterio Unificado expedido por la CNSC. Si bien, en comunicación remitida a la accionante se informó que existía una vacante definitiva en la Regional Cauca con nombramiento provisional en cumplimiento de una orden judicial, dicha vacante pertenece a la Regional Valle – Grupo de Protección razón por la cual su provisión definitiva se debe realizar en la Regional Valle.

En conclusión, el ICBF ha dado aplicación a la Ley 1960 de 2019 y al Criterio Unificado emitido sobre esa norma por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16 de enero de 2020, sin que sea posible en el

marco de esa norma usar la lista de elegibles a la que pertenece la accionante por no contar con vacantes equivalentes.

Vulneración del derecho a la igualdad. Respecto de la vulneración al derecho fundamental de igualdad, la jurisprudencia constitucional ha establecido una guía metodológica para establecer si un trato desigual tiene justificación a la luz del ordenamiento constitucional, conocido como el test de igualdad, el cual tampoco se adecua.

## **5. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

A la Sala le asiste competencia funcional para conocer del presente asunto, por tratarse de la impugnación de un fallo emitido por un Juzgado del Circuito.

**5.1 PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de la señora OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA, al negar el nombramiento en un cargo igual a aquel para el que concursó, que se encuentra vacante, está de primera en la lista de elegibles vigente, por la omisión de aplicar la prórroga de la lista de elegibles, conforme a lo previsto en la Ley 1960 de 2019?

### **5.2 REQUISITOS DE LEGITIMACIÓN, INMEDIATEZ Y SUBSIDIARIDAD.**

Antes de responder el interrogante la Sala realizara el análisis de la procedencia de la acción de tutela, **bajo los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiaridad.**

De conformidad con lo descrito en el artículo 86 de la Carta Política y el Decreto 2591 de 1991, la legitimación tanto por activa como pasiva<sup>1</sup> se cumple en el presente caso, pues ella se tiene por toda persona para reclamar ante los Jueces la protección de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quieran que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, y en este caso la accionante considera que se le han desconocido derechos fundamentales, por parte de la autoridad demandada, que entonces soporta la presunta vulneración que se le enrostra. Dice la parte actora, que la entidad accionada le viola los derechos fundamentales, al no proceder a realizar las actuaciones administrativas tendientes a efectuar los respectivos nombramientos y posesión en el cargo de Profesional Especializado.

La tutela tiene dos particularidades esenciales a saber: **la subsidiariedad y la inmediatez**; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable, y la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza, por lo que el Juez debe evaluar en cada caso la razonabilidad y proporcionalidad del tiempo transcurrido entre la situación de la cual se predica que genera la vulneración y la fecha de presentación de la demanda.

**El requisito de la inmediatez se cumple**, en este caso, pues la demanda de tutela se presentó en el mes de junio de 2020, y los hechos a partir de los cuales se aduce se genera la violación de los

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”. CP, art 86º; D 2591/91, art 1º.

derechos deprecados tienen su génesis en los derechos de petición del 20 de marzo y 29 de abril de 2020, fecha desde la cual, se explica entonces, un lapso de tiempo razonable para interponer la presente acción de tutela.

**La Subsidiaridad:** Reiterada es la línea jurisprudencial, que indica que la tutela fue consagrada con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante su violación o amenaza por parte de cualquier servidor público o de un particular en los casos establecidos en la ley, así cuando el juez constitucional encuentra que se ha vulnerado algún derecho fundamental, debe entrar a protegerlo, ordenando las actuaciones correspondientes para la salvaguarda del mismo; con todo, si encuentra que, dentro del ordenamiento jurídico existen otros medios judiciales eficaces para la protección de derechos fundamentales, el amparo constitucional se torna improcedente para lograr su efectiva protección, como quiera que la acción de tutela tiene el carácter de subsidiario, **el cual solo es excepcional cuando se esté en presencia de un perjuicio irremediable que no de espera a arduos trámites administrativos o judiciales.**

Así las cosas, por regla general la acción de tutela no procede frente a aspectos relacionados a los concursos de mérito, sin embargo, y entendiendo que la pretensión de la accionante no se dirige a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues contrario a lo esbozado por la accionada, lo que pretende demostrar la Ciudadana es que la no aplicación o la falta de cumplimiento del acto administrativo (lista de elegibles), el cual se encuentra en firme y de la que hace parte, ha vulnerado sus derechos

fundamentales, por ende, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela, para casos como el que hoy ocupa la atención de la Sala, es el instrumento judicial eficaz e idóneo con el que cuenta una persona para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera, de conformidad con los resultados publicados en las listas de elegibles por los concursos de mérito, frente al tema ha manifestado:

*“... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos.”<sup>2</sup>.*

De igual forma, sobre la naturaleza de la Lista de Elegibles, ha expresado la Alta Corporación referida:

*“las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme. Igualmente se ha establecido de manera pacífica que las bases del concurso se convierten en reglas particulares que obligan tanto a los participantes como a la entidad convocante razón por la cual deben ser respetadas y resultan inmodificables. De lo contrario, esto es, cambiar las reglas que han generado confianza legítima en quienes participan, conduciría a la ruptura del principio de la buena fe y atentaría contra la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, todos ellos principios que ineludiblemente rigen la actividad administrativa.”<sup>3</sup>*

Además de lo anterior, la Corte señaló que la acción de tutela era procedente, cuando la persona que pretende acceder al cargo para el

---

<sup>2</sup>Sentencia SU-613 del 6 de agosto de 2002.

<sup>3</sup>Sentencia T-112A/14.

cual participó en un curso de méritos, se ve expuesta al riesgo de que el registro o la lista de elegibles pierda vigencia y, como consecuencia de ello, no pueda garantizarse la protección de su derecho por las vías judiciales existentes, lo que generaría un perjuicio irremediable, que en este caso vistas las calendas, fue debidamente valorado por el Juez unipersonal y, en ese sentido se dio por superado tal requisito.

De otro lado, no puede perderse de vista que el derecho de acceso a cargos públicos, consagrado en el numeral 7º del artículo 40 de la Constitución Política, ha de ser garantizado a la accionante, pues la hermenéutica de tal disposición es favorecer a la persona contra las decisiones estatales que de manera arbitraria le impidan acceder a un cargo público, o a no ser desvinculado de manera grosera del mismo, o que por razones ajenas a la ley se le impida el ejercicio de sus funciones.

### **5.3 DEL CASO CONCRETO:**

En el caso puesto a consideración, la ciudadana Olga Lucía Chavarría se presentó a la convocatoria 433 de 2016, del I.C.B.F. para el cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO COD 2028, GRADO 17 OPEC 39066, para el cual, con RESOLUCIÓN NO. 4500 de 20 de mayo de 2016 creó el "*Anexo Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*", cuyo propósito principal es "*Brindar asistencia técnica y profesional en el desarrollo y seguimiento a las políticas, programas, proyectos, procesos y procedimientos de la Dirección General, velando porque se cumplan los objetivos y misión de la Institución y sus FUNCIONES ESENCIALES son:*

- 1. Brindar asistencia técnica y/o asesoría para el diseño y desarrollo de la política institucional del área, la formulación y el desarrollo de los planes, programas y proyectos propios de la dependencia de acuerdo con protocolos institucionales y en los tiempos establecidos.*

2. *Realizar y controlar las bitácoras de compromisos de los comités de dirección, tácticos, viajes y reuniones externas o internas del Director General, según procedimientos establecidos.*
3. *Brindar la atención y gestión con entidades conjuntamente con los asesores de la Dirección General, según procedimientos establecidos.*
4. *Gestionar las relaciones estratégicas con actores públicos y privados de los niveles internacional, nacional, regional y local teniendo en cuenta prioridades institucionales y políticas.*
5. *Apoyar la coordinación y comunicación con otras entidades del orden nacional y territorial, con el fin de garantizar el desarrollo eficiente de las políticas, planes, programas y proyectos de interés para el sector.*
6. *Gestionar la celebración y ejecución de los convenios que adelante la Entidad con otras entidades del orden Nacional e Internacional, de acuerdo a las directrices impartidas para este fin.*
7. *Ejecutar acciones para promover la articulación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación con las autoridades nacionales y/o territoriales, para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos.*
8. *Realizar investigaciones, diagnósticos y estudios que le sean asignadas de acuerdo con las necesidades de la Entidad.*
9. *Asistir en representación del Instituto a reuniones, consejos, juntas, comités y eventos de carácter oficial por delegación del Director General.*
10. *Preparar informes con destino a los entes de control, de acuerdo a las solicitudes realizadas.*
11. *Las demás funciones que sean asignadas por la autoridad competente y que tengan relación directa con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.*

Individualizado el cargo para el cual concursó la peticionaria en la regional Cauca, la Colegiatura, tiene claro que la lista de elegibles es un acto administrativo de carácter particular, creador de derechos, que impone a la administración la forma como ha de proveer los cargos que fueron objeto de concurso; así lo precisó la Corte Constitucional, en la sentencia T-402 de 2012: “*En el caso en estudio la lista de elegibles, en tanto acto administrativo particular, concreto y positivo, es creador de derechos, los cuales encuentran protección legal por vía de la teoría de la estabilidad relativa del acto administrativo, así como protección constitucional por virtud del artículo 58 superior (...)*”.

En virtud de lo anterior, y con el marco jurisprudencial que sirve de sustento a esta decisión, la accionante tiene un derecho adquirido, y la confianza legítima de ser nombrada en el cargo para el cual concursó y al cual opciónó, porque para ello fue incluida en la referida lista que se agotó con las dos primeras concursantes pues se encontraba en el puesto No. 3, para el cual cumplió y superó todas las etapas establecidas y, la Ley 1960 de 2019 entró a hacer parte del ordenamiento jurídico cuando se encontraba vigente la lista de elegibles para el cargo para el cual concursó la accionante, y en su artículo 6º numeral 4, regula con claridad que la lista de elegibles cubre las vacantes para las que se efectuó el concurso y las que surjan con posterioridad a la convocatoria, sin especificar ningún termino de vigencia y de aplicación, como si lo hizo el legislador con los encargos que reguló en el artículo 1º párrafo 1º de la mencionada ley.

Y es que, en relación con los concursos de méritos, para acceder a cargos de carrera, en numerosos pronunciamientos la Corte Constitucional ha reivindicado la pertinencia de la acción de tutela pese a la existencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que no ofrece la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, debido proceso y acceso a los cargos públicos. En algunas ocasiones los medios ordinarios no resultan idóneos para lograr la protección de los derechos de las personas que han participado en concurso para acceder a cargos de carrera<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sentencia T 112 A de 2014.

En la sentencia C-010 de 1.995 reiterada en la SU-913 de 2009; se explicó cada una de esas fases, las que por demás fueron recogidas por el legislador en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004. Así:

*"1. **convocatoria**...es la 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. (subrayas Juera de texto). 2.- **Reclutamiento**. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúnan los requisitos para el desempeño de los empleos objeto del concurso. 3.- **Pruebas**. 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 fue/ores se efectuará a través de medios técnicos, los cuales deben responder a criterios de objetividad e imparcialidad. 4.- **Listas de elegibles**. Con los resultados de las pruebas...se elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con ésta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se ejecutó el concurso. 5.- **Período de prueba**. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento. "Aprobado dicho período, al obtener evaluación satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente".*

En consecuencia, la obligación del Estado en cumplimiento del artículo 125 Constitucional es convocar a concurso público cuando se presenten vacantes en los cargos de carrera, con el objeto de cumplir la regla de la provisión por la vía del mérito y los principios que rigen la función pública, artículo 20 de la Constitución, específicamente los de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, en donde la lista de elegibles producto de ese concurso tiene una validez en el tiempo que, por regla general, es de dos años, para que en el evento de vacantes en la entidad se puedan proveer de forma inmediata sin necesidad de recurrir a nombramientos excepcionales como lo son el encargo o la provisionalidad. La conformación de la lista de elegibles,

así entendida, genera para quienes hacen parte de ella, -un derecho de carácter subjetivo, que consiste en ser nombrado en el cargo para el que concursó, cuando el mismo quede vacante o esté desempeñado por un funcionario o empleado en encargo o provisionalidad. En ese sentido, la consolidación de este derecho "se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer".

La regla general para acceder a los cargos de la Administración pública es el CONCURSO PUBLICO (*inciso 2º del artículo 125 de la Carta Política*):

*"El concurso es el mecanismo considerado idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole.*

*La finalidad del concurso estriba en últimas en que la vacante existente se llene con la mejor opción, es decir, con aquel de los concursantes que haya obtenido el más alto puntaje. A través de él se evalúa y califica el mérito del aspirante para ser elegido o nombrado. "Así concebida la carrera, preserva los derechos al trabajo, a la igualdad y al desempeño de funciones y cargos públicos, realiza el principio de la buena fe en las relaciones entre las personas y el Estado y sustrae la actividad estatal a los mezquinos intereses de partidos políticos y grupos de presión que antaño dominaban y repartían entre sí los cargos oficiales a manera de botín burocrático" <sup>5</sup>*

En el sub lite, se acreditó que la accionante concursó para el empleo de nivel Profesional, identificado con el No. O.P.E.C. 39066, denominado Profesional Especializado, Código 2028, Grado 17, correspondiente a la Convocatoria 433 de 2016 del I.C.B.F. y que, finalizadas las etapas del concurso de méritos, la C.N.S.C. publicó la Resolución 20182020074485 del 18 de julio de 2018: *"Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer dos (2) vacantes del empleo identificado con el Código O.P.E.C. No. 39066, denominado PROFESIONAL*

---

<sup>5</sup> C.C.S. SU-133 de 1998

*ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 - I.C.B.F.*", con un total de 9 integrantes de esa lista donde la accionante ocupó la tercera posición, la cual cobró firmeza el 18 de julio de 2018 con vigencia hasta el 18 de julio de 2020.

No obstante, la lista se agotó con el nombramiento de las dos primeras, quedando ella "repuntando", es decir paso a ocupar el primer puesto, pero sin que el I.C.B.F. haya acreditado qué pasó con los 591 cargos iguales al que concursó la ciudadana y que fueron creados con el decreto 1479 de 2017 para la planta global de IC.B.F pues al remitirnos a la resolución 7746 de 2017, se puede observar la distribución de todos los cargos a nivel territorial, sin que se advierta que hayan destinado tales a la Regional Cauca, donde territorialmente escogió como sede la señora Olga Lucia, quien por su parte ha realizado las actuaciones necesarias para que le otorguen la posibilidad de ser nombrada porque pasó a ocupar una posición privilegiada.

De la anterior situación fáctica, puede la Sala concluir que es cierta la afirmación de la demandante en cuanto el artículo 64 del Acuerdo No. C.N.S.C 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 mediante el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente empleos vacantes pertenecientes a la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familia, dispone: *"VIGENCIA DE LAS LISTAS DE ELEGIBLES. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de dos (2) años a partir de su firmeza"*.

La firmeza se adquiere a términos del artículo 62: *"La firmeza de la lista de elegibles se produce, cuando vencidos los cinco (5) días hábiles siguientes a su publicación en la página web [www.C.N.S.C.goc.co](http://www.C.N.S.C.goc.co) y/o enlace: SIMO o su equivalente Convocatoria No. 433 de 2016 I.C.B.F. no se haya recibido*

*reclamación alguna ni solicitud de exclusión de la misma, en consonancia con lo previsto en el artículo 55º del referido Acuerdo o cuando las reclamaciones interpuestas en términos hayan sido resueltas y la decisión adoptada se encuentre ejecutoriada. Una vez en firme las listas de elegibles, la C.N.S.C remitirá al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar I.C.B.F. los actos administrativos por medio de los cuales se conforman las listas para los diferentes empleos convocadas y los publicará en la página web [www.C.N.S.C.gov.co](http://www.C.N.S.C.gov.co) y/o enlace: SIMO o su equivalente Convocatoria N.º. 433 de 2016 I.C.B.F. la cual constituye el medio oficial de publicación para todos los efectos legales.*

**PARÁGRAFO:** *Las listas de elegibles solo se utilizarán para proveer los empleos reportados en la O.P.E.C. de esta Convocatoria, con fundamento en lo señalado en el Decreto 1894 de 2012, mientras este se encuentre vigente. Por lo que la demandante cuenta con menos de un mes para la expiración de vigencia de la lista de elegibles de la cual hace parte”.*

Como quiera que la lista quedó en firme el pasado 18 de julio de 2018, es claro que estamos a escasos días que pierda vigencia, pero al revisar los informes suministrados por los entes accionados, se vislumbra que no han sido ofertados los cargos que fueron creados con el decreto 1479 de 2017 en un total de 591 *cargos código OPEC 39066, denominado Profesional Especializado, código 2028, grado 17 del sistema general de carrera administrativa del ICBF* y al haberse conformado una lista de elegibles y las dos primeras personas que antecedían a la señora OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA, adquirieron sus derechos de carrera en el empleo, paso esta de estar en la posición No. 3, a ocupar la primera 1ª, pero no se conformó lista, bajo el argumento que inicialmente no quedó en una posición privilegiada, tesis que no tiene sustento legal, pues a manera de ejemplo el segundo no hubiese podido nunca ser el primero.

Empero, el I.C.B.F. nominador conocía de la existencia de vacantes en el empleo para el cual se postuló la accionante, y las creadas con el Decreto 1479 de 2017, más las que generaron con la declaratoria de

desiertas de los recursos, y la creación de cargos permanentes, de “PROFESIONAL ESPECIALIZADO COD 2028 GRADO 17 OPEC 39066”, repasemos administrativamente, como se ha venido generando este proceso:

.- Se expidió el Decreto 1479 de 2017, mediante el cual se suprimieron cargos de planta de personal de carácter temporal y a su vez, se crearon empleos permanentes en el I.C.B.F., que en relación con los cargos para el cual concursó la accionante, en su articulado 1º NO estableció, la supresión de los temporales, pero en su artículo 2º **ordenó crear 591 plazas para el referido cargo en la planta de personal de carácter permanente del I.C.B.F. “Cecilia de la Fuente de Lleras”**.

En virtud del artículo cuarto del Decreto 1479 de 2017, el I.C.B.F. expidió la Resolución 7746 del 05 de septiembre de 2017, donde el director general de la entidad distribuyó 3.737 cargos en la planta global de dicha institución, sin que se haga alusión alguna al PROFESIONAL UNIVERSITARIO 2028-17 OPEC 39066, y en efecto tal como lo asevera la parte demandante, es decir, que las 591 vacantes creadas en virtud del Decreto 1479 de 2019, no han sido ofertadas.

.- Sumado a lo dicho, el 4 de diciembre de 2018 la C.N.S.C. expidió la Resolución No. C.N.S.C – 20182230162005, por medio de la cual se declaró desierto el concurso para algunas vacantes ofertadas en el marco de la convocatoria No. 433 de 2016 - I.C.B.F., respecto del código **2028**, grado 17 al que se postuló la demandante dentro de la Convocatoria 433 de 2016 – I.C.B.F.

.- Posteriormente se expidió la Resolución No C.N.S.C – 20182230156785 “Por la cual se revoca el artículo cuarto de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la Convocatoria 443 de 2016 – I.C.B.F.” que impidió al I.C.B.F. usar la lista de elegibles para proveer una de las vacantes y, en consecuencia, dichas vacantes están ocupadas por planta de personal de carácter provisional, vulnerando así el principio del mérito como elemento principal para la provisión de vacantes dentro del empleo público.

El Parágrafo del artículo 62 del Acuerdo de la C.N.S.C que arriba se transcribió y se resaltó, señala que las listas de elegibles solo se utilizarán para proveer los empleos reportados en la O.P.E.C. de la Convocatoria, con fundamento en el Decreto 1894 de 2012, sin embargo, el 27 de junio de 2019 se expidió la Ley 1960, que rigió a partir de esa fecha, modificando la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, derogando las demás disposiciones que le sean contrarias, acto administrativo que frente al proceso de selección en su artículo 6º dispuso:

“ARTICULO 6“. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: "ARTÍCULO 31. El proceso de selección comprende:

*“... Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocadas, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad.”*

Siendo que la lista del concurso de méritos para proveer las vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encuentra vigente, a ella le resulta aplicable la nueva Ley 1960, por que el parágrafo del artículo 62 del Acuerdo No. C.N.S.C

20161000001376 del 5 de septiembre de 2016, quedó derogado por la nueva normatividad por ser contrario a lo dispuesto en la nueva ley.

La Ley 1960 viene rigiendo desde el 27 de junio de 2019, va a cumplir un año, sin que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR haya realizado las diligencias necesarias para que dicha normatividad tenga aplicabilidad.

Pese a que existe el Decreto 1479 de 2017 modificando la planta de personal de carácter permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras”, se ha guardado silencio frente a las nuevas vacantes con la misma denominación, código y grado, de carácter permanente en la estructura del Instituto, para que estas sean provistas con la lista de elegibles que aún se encuentra vigente en observancia estricta del artículo 6º de la Ley 1960 de 2019 que modificó el numeral 4º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 que regulaba el empleo público, la carrera administrativa y gerencia administrativa.

En consecuencia, con las listas de elegibles vigentes no solamente deben cubrirse las vacantes reportadas en la O.P.E.C. de la Convocatoria 433, sino también las vacantes definitivas de cargos **equivalentes no convocados**, que surgieron con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad.

La misma C.N.S.C. así lo señaló: “Aunado a lo anterior, es menester señalar que en virtud de lo dispuesto en el Criterio Unificado sobre listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, aprobado por la Sala Plena de Comisionados en Sesión del 16 de enero de 2020”, el cual contempla que las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados

con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer tanto:

1. Las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera – O.P.E.C. de la respectiva convocatoria.
2. Como las nuevas vacantes que se generen con posterioridad a la aprobación del acuerdo de convocatoria siempre y cuando corresponda a los “*mismos empleos*”, entendiéndose como mismos empleos aquellos con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de O.P.E.C.

Cualquier criterio anterior al del 16 de enero de 2020 de la C.N.S.C. o la revocatoria del artículo cuarto de la resolución No. C.N.S.C-20182230040835 del 26 de abril de 2018, no puede invocarse para alegar el desconocimiento de la ley 1960 de 2019. Así las cosas, la aplicación de las listas de elegibles para cargos creados con posterioridad a la convocatoria de empleos, es perfectamente legal y encaja plenamente con la situación fáctica expresada por la actora, más aún por existir cargos cubiertos en provisionalidad, exactamente iguales a aquel para el cual ella fue convocada y para los cuales superó el concurso de méritos, interpretación que encuentra respaldo en el artículo 125 Superior.

Lo contrario sería ignorar que: “...*el sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza el acceso al empleo público, por lo que debe realizarse en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el*

*amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.*"<sup>6</sup>

En contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, las listas de elegibles vigentes, pueden ser utilizadas para proveer empleos **equivalentes en la misma entidad**, pues los concursantes que conforman dichas listas tienen el derecho de acceder a todos los cargos vacantes o surtidos en provisionalidad de idéntica naturaleza a aquellos para los que concursaron sin importar la fecha de la convocatoria. Es evidente que el I.C.B.F. está en mora de proceder de conformidad, vulnerando de esta forma no solo el derecho al debido proceso, sino los principios de buena fe, confianza legítima y respeto del propio acto, de todos los Participantes en el Concurso que hacen parte de la lista de elegibles, pues: *"...las relaciones de derecho, generadas entre la administración y los administrados, deben desarrollarse con lealtad y, en especial, el actuar de las autoridades debe ser consecuente "con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas"*<sup>7</sup>, del principio de la buena fe nace el principio de la confianza legítima, el cual adquiere su importancia cuando la administración ha creado expectativas favorables para los administrados en ciertas condiciones específicas y, súbitamente, cambia las condiciones ocasionando un desequilibrio en la relación que entre ellos se hubiere generado. Por lo tanto, la confianza que los ciudadanos depositan en las actuaciones de la administración debe respetarse y protegerse.

La accionante, tiene la confianza legítima que por virtud de haberse agotado respecto de las dos primeras candidatas de la lista de elegibles para el cargo que concursó, y conforme a las prescripciones de Ley, la lista se modificó, por lo que ahora ella ocupa el primer lugar

---

<sup>6</sup> 3 Sent. T- 180 de 2015

<sup>7</sup> C.C., Sent. T-048 del 30/01/2009

y tiene el propósito de acceder al cargo para el cual se postuló, dada la existencia de las vacantes que refiere en su demanda.

El artículo 63 del Acuerdo regulador de la Convocatoria 433 sobre la RECOMPOSICION DE LAS LISTAS DE ELEGIBLES señaló: “*LAS LISTAS DE ELEGIBLES SE RECOMPONDRÁN DE MANERA AUTOMÁTICA, una vez los elegibles tomen posesión del empleo en estricto orden de mérito o cuando estos no acepten el nombramiento o no se posesionen dentro de los términos legales, o sean excluidos de la lista con fundamento en lo señalado en los artículos 55° y 56° del presente Acuerdo*”, de tal manera que habiendo tomado posesión las dos primeras aspirantes de la lista, se formó otra de manera automática, ocupando la accionante el primer lugar, para acceder a su nombramiento en el cargo para el cual concursó y aprobó todas sus etapas; no obstante, en respuesta del 20 de marzo de 2020, recibida por la Sra. Olga Lucia Chavarria, a través de su correo electrónico el 2 de abril pasado, solo le informan que en la Regional Cauca, sede Popayán, existe una vacante definitiva con el mismo código y grado al que ella participó, la cual está ocupada de forma provisional y le informan las demás vacantes existentes a nivel nacional, por tanto se deben agotar etapas administrativas y financieras por parte del ICBF y la CNSC, sin que sea posible realizar ningún acto antes de su agotamiento, siendo que existen otras plazas que deben ofertarse.

Corolario de lo anterior, las entidades conculcadoras de lo derechos fundamentales de la demandante están en el deber de realizar los trámites necesarios para efectivizar el cumplimiento de las órdenes del Juez de primera instancia, para que de ésta manera pueda accederse a sus pretensiones, entiéndase que la orden no está direccionada a su inmediato nombramiento, pues ha de advertirse que, no se podría desconocer la opción que otros participantes eligieron en el marco de la misma Convocatoria.

Al vislumbrar que los entes accionados incurren en la trasgresión de los derechos alegados por la actora, la respuesta al problema jurídico es acorde a lo esbozado por el Juez Unipersonal, con el fin de proveer las vacantes definitivas existentes en la entidad que corresponden a los mismos empleos, y en estricto orden de mérito, incluyendo las creadas mediante Decreto 1479 de 2017, pues ante la existencia de figuras administrativas como la provisionalidad, debe preferirse la del nombramiento en propiedad de una persona que ha ocupado una posición dentro del listado de elegibles, puesto que a pesar de ser ambas figuras legales, ello brinda una mejor preservación del principio de meritocracia.

Se advierte a las entidades conculcadoras del derecho fundamental de la demandante están en el deber de realizar los trámites necesarios para efectivizar el cumplimiento de las órdenes de tutela con observancia de los términos otorgados, adicionalmente, como lo advirtió el fallador de primera instancia.

Se advierte a las entidades conculcadoras del derecho fundamental de la demandante están en el deber de realizar los trámites necesarios para efectivizar el cumplimiento de las órdenes de tutela con observancia de los términos otorgados, adicionalmente, como lo advirtió el fallador de primera instancia, así mismo la Sala considera necesario compulsar copias de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación a efectos que se investigue la posible conducta en que hayan podido incurrir la Comisión Nacional del Servicio Civil y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, frente al desconocimiento de las normas del concurso.

Por último, si bien hay un derecho de petición al que no se ha dado respuesta, pero como quiera que del contradictorio presentado por el ICBF a esta demanda, se infiere que no es su voluntad acceder a lo peticionado por la quejosa, pretensión que ha sido amparada en esta decisión, razón por lo cual surge inane, tal como se dedujo, emitir orden alguna a efectos de obtener una respuesta, pues la orden emitida en esta decisión, se circunscribe a lo que materialmente persigue la señora OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA.

En razón de los anteriores planteamientos, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN, SALA NO 2 DE ASUNTOS PENALES PARA ADOLESCENTES, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia No. 029 del 17 de junio de 2020, proferido por el Juzgado Segundo Penal para Adolescentes del Circuito de Popayán, Cauca, por medio del cual, se ampararon los derechos al trabajo, debido proceso, acceso a cargos públicos, igualdad, mínimo vital y móvil de la accionante OLGA LUCIA CHAVARRIA ARBOLEDA.

**SEGUNDO: COMPULSAR** copias de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación a efectos que se investigue la posible conducta en que hayan podido incurrir la Comisión Nacional del Servicio Civil y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, frente al desconocimiento de las normas del concurso.

**TERCERO:** Una vez notificada esta providencia a las partes, por los medios y en los términos de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, **REMÍTIR** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (artículo 32 ibídem).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**



**JAIME LEONARDO CHAPARRO PERALTA**  
-Primer Revisor-  
**19001-3185-002-2020-00024-00**



**MANUEL ANTONIO BURBANO GOYES**  
-Segundo Revisor-  
**19001-3185-002-2020-00024-00**



**MARÍA CONSUELO GÓRDOBA MUÑOZ**  
Magistrada Ponente

**REPÚBLICA DE COLOMBIA -RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA  
SALA UNO DE DECISIÓN LABORAL  
SALA DE DECISIÓN DE TUTELA**

**REF:** ACCIÓN DE TUTELA (SEGUNDA INSTANCIA).

**ACCIONANTE:** MARTHA HELENA NAVARRO PIZARO.

**ACCIONADO:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL E INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.

**RADICACION:** 08-001-31-05-007-2020-00141-01(000).

MAGISTRADA PONENTE: **CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ.**

Barranquilla, siete (07) de octubre de dos mil veinte (2.020).

Regístrese el presente proyecto y póngase a circular entre los Magistrados integrantes de la Sala.

**CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claudia María Fandiño de Muñiz', with a long horizontal flourish extending to the right.

**CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ**  
Magistrada Ponente

**REPÚBLICA DE COLOMBIA -RAMA JUDICIAL****TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA****SALA UNO<sup>1</sup> DE DECISIÓN LABORAL****SALA DE DECISIÓN DE TUTELA**

**REF:** ACCIÓN DE TUTELA (SEGUNDA INSTANCIA).

**ACCIONANTE:** MARTHA HELENA NAVARRO PIZARO.

**ACCIONADO:** COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL E INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.

**RADICACION:** 08-001-31-05-007-2020-00141-01(000).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ.**

Barranquilla, siete (07) de octubre de dos mil veinte (2.020).

Procede la Sala Uno<sup>2</sup> de Decisión laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, integrada por los Magistrados CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ como Ponente, CARMEN CECILIA CORTES SÁNCHEZ y JESÚS RAFAEL BALAGUERA TORNÉ, como acompañantes a resolver la impugnación del fallo proferido dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora MARTHA HELENA NAVARRO PIZARO contra la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL E INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, y como vinculados los integrantes de la lista de elegibles.

---

<sup>1</sup>De conformidad a lo establecido en el artículo 1º del Acuerdo PCSJA17-10666 del 25 de abril de 2.017 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, desarrollado por el Acuerdo No. 0005 del 2 de mayo de 2.017 de la Sala Laboral de este Tribunal “por el cual se conforman las Salas de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla”.

<sup>2</sup>De conformidad a lo establecido en el artículo 1º del Acuerdo PCSJA17-10666 del 25 de abril de 2.017 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, desarrollado por el Acuerdo No. 0005 del 2 de mayo de 2.017 de la Sala Laboral de este Tribunal “por el cual se conforman las Salas de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla”.

00141-01/(000)/CMFDM.

Previa deliberación de los Magistrados que integran la Sala de Decisión, se aprobó mediante acta No. 296, la siguiente **SENTENCIA**:

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. SOLICITUD DE TUTELA:**

La señora Martha Helena Navarro Pizaro, actuando a través de apoderado judicial, promovió acción de tutela contra la Comisión Nacional del Servicio Civil e Instituto Nacional de Bienestar Familiar- ICBF, para que se tutelén los derechos fundamentales al trabajo, debido proceso, igualdad, mérito como principio constitucional de acceso a cargos públicos, petición e información, y en consecuencia, se ordene a las entidades accionadas que den aplicación al artículo 6º y 7º de la Ley 1960 de 2019, con efectos retrospectivo; asimismo, se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil remitir al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de manera inmediata, la lista de elegibles con las cuales se deberán proveer los cargos de carrera administrativa ofertados en la convocatoria N°433 de 2016- ICBF; de igual forma, se requiera al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que, de manera inmediata, en cumplimiento del término perentorio concedido por el fallador, proceda a agotar todos los trámites administrativos necesarios y pertinentes para que se provean con carácter definitivo los cargos de la planta global del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ofertados en la convocatoria N°433 de 2016- ICBF; por último, inaplicar haciendo uso de la excepción por inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4º superior, el Criterio Unificado “Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2020” expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16 de enero de 2020.

### **1.2. HECHOS:**

Los supuestos facticos alegados por la parte accionante se sintetizan de la siguiente manera: Manifiesta la accionante que, a través del Acuerdo N° 20161000001376 del 05 de septiembre de 2016, la Comisión Nacional del Servicio Civil, convocó a Concurso Abierto de Méritos para proveer definitivamente todos los empleos vacantes

*00141-01/(000)/CMFDM.*

pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de la Convocatoria 433 de 2016.

Alegó la actora que, se inscribió como aspirante a ocupar con derechos de carrera administrativa al cargo de Profesional Universitario Código 2044 grado 08, identificado con número de Oferta Pública de Empleo de Carrera – OPEC - N° 39806 perteneciente a la Regional Atlántico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Agregó que estando en trámite el concurso, el Presidente de la República mediante Decreto N° 1479 del 04 de septiembre de 2017 suprimió los empleos de carácter temporal creados mediante el Decreto 2138 de 2016 y modificó la planta de personal de carácter permanente del ICBF y se crearon entre otros, cuarenta y nueve (49) cargos de Profesional Universitario Código 2044 grado 8, diez (10) cargos de Profesional Universitario Código 2044 grado 11, trece (13) cargos de Profesional Universitario Código 2044 grado 09, dos mil ochocientos uno (2801) cargos de Profesional Universitario Código 2044 grado 7, los cuales no fueron ofertados al momento de la apertura de la convocatoria N°433 de 2016, debido a que en ese tiempo eran inexistentes como empleos de carácter permanente y además, dicha convocatoria estaba regida por la Ley 909 de 2004 en su concepción original.

Asimismo indicó que mediante Resolución N° 7746 del 05 de septiembre de 2017, se efectuó la distribución en el territorio nacional de las vacantes creadas mediante Decreto N° 1479 del 04 de septiembre de 2017, definiendo entre otros que en el Departamento del Atlántico se asignarían cuarenta y tres (43) nuevas vacantes para el cargo de Profesional Universitario Código 2044 grado 08 para el perfil profesional de Psicología, las demás están distribuidos en las diferentes regionales del ICBF a nivel nacional, existiendo además una vacante de Profesional Universitario código 2044 grado 08 asignada al Departamento del Atlántico.

Expresó además que, la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Resolución N° CNSC–20182230053265 de mayo 22 de 2018 conformó la lista de elegibles para proveer dos (02) vacantes del empleo identificado con el código OPEC N° 39806 denominado Profesional Universitario identificado con el código 2044 grado 08, ocupando en estricto orden del mérito el puesto N° 03 con puntaje definitivo de 72.22. Sostuvo que, al recomponerse la lista de elegible ocupa en los sucesivo el

00141-01/(000)/CMFDM.

primer lugar en posición de elegibilidad, y que la misma de conformidad con el artículo 64 del Acuerdo antes mencionado tiene vigencia de dos (2) años a partir de su firmeza.

Agregó que, la lista de elegibles fue publicada en el Banco Nacional de Lista de Elegibles el día 28 de mayo de 2018, adquiriendo firmeza el día 06 de junio de la misma calenda, es decir, su vencimiento se configuraría el día 05 de junio de 2020, sin embargo, en virtud de la pandemia generada por el Covid 19, los términos de dicho concurso fueron suspendidos a través de las Resoluciones No. 4970 del 24 de marzo de 2020, 5265 del 13 de abril de 2020, 5804 del 24 de abril de 2020 y 6264 del 22 de mayo de 2020, debido a la suspensión de términos el vencimiento de la lista operaría el 14 de agosto de 2020.

Sustentó que, la Comisión Nacional del Servicio Civil el 22 de noviembre de 2018 mediante Resolución N° CNSC – 20182230156785, revocó el artículo 4 de los actos administrativos que contienen la lista elegible de la convocatoria mencionada, el cual contenía la previsión normativa que permitía al ICBF hacer uso de ella para proveer los cargos o nuevas vacantes que surjan durante su vigencia, y no solamente aquellas ofertadas al momento de la convocatoria.

Aunado a lo anterior, dijo que la accionada desconoció que las listas de elegibles proferidas con ocasión de la Convocatoria N°433 de 2016 - I.C.B.F constituyen en lo pertinente actos administrativos cuya naturaleza jurídica es de ser actos administrativos de carácter particular y concreto, por lo tanto, no podía revocar de manera unilateral el artículo cuarto (4º) de dichas resoluciones, so pena de vulnerar el derecho fundamental al debido proceso y con ello causarle un grave e injustificado perjuicio a los elegibles, dado que para ello se requería manifestación expresa y escrita del consentimiento de éstos, o que la entidad hubiese demandado ante la justicia contenciosa administrativa su propio acto tal como lo dispone artículo 97 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así como también el artículo 12 de la Ley 909 de 2004.

Adicionó que, el Congreso de la República expidió la Ley 1960 de 2019, la cual en su artículo 6 modifica el art. 31 numeral 4º de la ley 909 de 2004 y señala que *"Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad*

00141-01/(000)/ CMFDM.

*contratada, por delegación de aquella, elaborará la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad".* Teniendo está efectos retroactivos.

Por último, manifestó que el 17 de julio de 2020 solicitó ante la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar su nombramiento en periodo de prueba en uso de la lista de elegibles pluricitada, bajo escrito de petición identificado con el radicado N° 20203200736392, sin que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela se haya dado contestación a dicha solicitud, encontrándose vencido los términos para tales efectos.

### **1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

La Jueza Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla profirió sentencia el dos (2) de septiembre de 2020, donde resolvió decidir desfavorablemente el amparo invocado por la señora Martha Helena Navarro Pizaro. Fundó su decisión en que el problema jurídico se reduce en la legalidad o no del acto administrativo mediante el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil decidió anular la posibilidad de que los nuevos cargos creados por el Gobierno Nacional y que no fueron ofertados en la OPEC N° 39806 denominada Profesional Universitario Código 2044 grado 08, no pudieran ser considerados como oferta en la lista de elegibles.

En atención a lo anterior, indicó que la actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial como lo es la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual se puede solicitar desde la presentación de la demanda la suspensión provisional de los actos administrativos, circunstancia que tiene los mismos efectos que pudiera adoptarse en sede constitucional, con la diferencia que se trataría de una decisión que pueda adoptar dentro de sus competencias el Juez natural.

Por último, expresó que frente a la circunstancia de que la conformación de la lista se trata de una Resolución con una vigencia de dos (2) años, no tiene en verdad mayor trascendencia el que si se debía recomponer o no la lista al amparo de las

00141-01/(000)/CMFDM.

normas señalas por la accionante, ya que por tratarse de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, en su momento, incluso, ahora, puede ser demandado ante la justicia ordinaria.

#### **1.4. ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN:**

Inconforme con la decisión proferida, la parte accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia con fundamento en las siguientes argumentaciones; dijo que el juzgador de instancia incurrió en un yerro fundamental en las resultas del proceso, al omitir que el problema jurídico principal de la acción constitucional es si en el caso de marras se debe dar aplicación en retrospectiva de los postulados consagrados en el artículo 6º de la Ley 1960 de 2019, en consideración a que su situación jurídica no se enmarca dentro de lo que jurídicamente se tiene como un derecho adquirido, sino por el contrario, las accionadas refrendan que la actora actualmente goza de una mera expectativa de derecho al quedar en posición de elegibilidad en la lista de elegibles.

#### **1.5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA:**

La acción de tutela fue repartida y asignada a esta Sala<sup>3</sup>, la que mediante auto de 15 de septiembre de 2.020, admitió la impugnación y dispuso notificar a las partes.

## **2.**

### **CONSIDERACIONES**

#### **2.1. COMPETENCIA.**

Con fundamento en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1.991, el Decreto 1382 de 2.000, y el Decreto 1983 del 30 de noviembre de 2.017,<sup>4</sup> esta Sala es competente a prevención de conocer y decidir respecto del derecho invocado, por cuantos los hechos que motivan la acción tienen ocurrencia dentro del ámbito donde esta

<sup>3</sup> Expediente enviado por la secretaría de la Sala Laboral al correo institucional el 15 de septiembre de 2.020

<sup>4</sup> "Por medio del cual se modificó el Decreto 1069 de 2.015, que a su vez cumplió el Decreto 1382 de 2.000."

00141-01/(000)/CMFDM.

Corporación ejerce su jurisdicción y es un fallo de tutela cuyo conocimiento está asignado a los Jueces del Circuito.

## **2.2. DE LA TUTELA.**

Sea lo primero indicar que, la tutela es un procedimiento constitucional preferente y sumario, de amparo inmediato de los derechos fundamentales de la persona, cuando quiera que éstos resulten amenazados o violados por acción u omisión de una autoridad pública, o por particulares en los casos precisos determinados por la Constitución y la Ley.

El artículo 86 de la Constitución Nacional, dispone: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la omisión de cualquier autoridad pública.*

*“La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...” .*

## **2.3. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE CONCURSO DE MÉRITO:**

Sobre este tópico, la H. Corte Constitucional ha señalado mediante Sentencia T-441/17 lo siguiente:

00141-01/(000)/CMFDM.

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

De lo anterior se desprende que la tutela tiene un carácter residual y subsidiario, siendo procedente, siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de tales derechos, así que resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previsto por la ley.

### **2.3. CASO CONCRETO:**

Se centra la inconformidad de la proponente en que se inscribió en la Convocatoria N° 433 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al cargo de Profesional Universitario Código 2044 grado 08, OPEC N° 39806 perteneciente a la regional Atlántico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Seguidamente, la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Resolución N° CNSC- 20182230053265 de mayo 22 de 2018, conformó lista de elegible para proveer dos (2) vacantes del empleo OPEC N° 39806 al cargo de Profesional Universitario Código 2044 grado 08, OPEC N° 39806, en el cual la peticionaria ocupó el tercer lugar. En el punto N° 4 de la parte resolutive de la Resolución mencionada de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por la cual se conforma la lista de elegibles correspondiente a la OPEC N° 39806, se estableció:

*“Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la*

00141-01/(000)/CMFDM.

*lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. **Así mismo dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados.***”

Empero lo anterior, la accionada en fecha 22 de noviembre de 2018 expidió el acto administrativo, Resolución N° CNSC – 20182230156785 *"Por el cual se revoca el artículo cuarto de los actos administrativos que contienen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la Convocatoria N°433 de 2016 - I.C.B.F."*

En fecha posterior, a la fecha de iniciación de concurso se expidió el Decreto 1479 de 2017, en el cual se crearon 49 nuevas vacantes para el cargo Profesional Universitario código 2044 grado 8, esto es, el cargo al cual la actora está aspirando.

Precisado lo anterior, y en relación con la procedibilidad de la acción de tutela para controvertir el acto administrativo particular, la Sala estima que en principio la accionante podía acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir el acto particular y concreto, sin embargo, este mecanismo no tiene la virtualidad de ofrecer la misma protección que se lograría a través de la presente acción de tutela, en tanto, al estar la convocatoria en una fase avanzada (conformación de lista de elegibles, nombramiento y posesión de los dos primeros en lista), se corre el riesgo de que al momento de presentar la demanda de nulidad y restablecimiento ya se haya podido consumir la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

Aunado a lo anterior, se puede estudiar el caso de fondo toda vez que, aún se encuentra vigente la lista de elegibles, ya que pese a que la misma tenía una vigencia de dos años y este plazo se cumplió el 27 de junio de 2020, no es menos cierto que debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19, la Comisión Nacional del Servicio Civil ha prorrogado mediante las Resoluciones No. 4970 del 24 de marzo de 2020, 5265 del 13 de abril de 2020, 5804 del 24 de abril de 2020 y 6264 del 22 de mayo de 2020, dicho termino.

Así mismo, se cumple con el presupuesto de inmediatez por cuanto el hecho considerado como vulnerador de los derechos de la accionante, se mantiene vigente ante la negativa de las aquí accionadas de utilizar la lista de elegibles donde se encuentra la señora Martha Helena Navarro Pizaro, para proveer los cargos vacantes en el ICBF.

Superados los requisitos de procedibilidad, encuentra esta Corporación que la Constitución Política estableció en su artículo 125, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, o en palabras más claras que, la carrera administrativa es el medio, o el mecanismo, por medio del cual una persona podría acceder a cargos públicos en los órganos y entidades del estado. Esto, con el propósito de garantizar condiciones de ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los empleos públicos, respondiendo a criterios de objetividad, y de reglas establecidas que desligan la voluntad de un nominador dentro del trámite.

Así, el derecho que adquieren aquellas personas que hayan superado en forma satisfactoria todas las etapas del procedimiento para acceder a un empleo público, es exigible ante la administración, como ante aquellos que se encuentren desempeñando el cargo de manera provisional.

Además, por la pertinencia con el tema tratado, impera recordar que el Congreso de la República expidió la reciente Ley 1960 de 2019, disposición normativa que en su artículo 6º, modificó el numeral 4º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en los siguientes términos:

*“Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”.*

No obstante, la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16 de enero de 2020, expidió el criterio unificado, respecto del “Uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019”, expresando que:

00141-01/(000)/ CMFDM.

*"En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado por diferentes actos administrativos iniciando con el de convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del periodo de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes. Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria. De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos" entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC".*

Ahora bien, respecto a la aplicabilidad de la reciente ley 1960 de 2019, ya se pronunció la H. Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-340 de 21 de agosto de 2020, donde puntualizó:

***"En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron***

00141-01/(000)/ CMFDM.

***nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente.”***

En el presente caso estudiado, tenemos que la actora superó el concurso de méritos diseñado de acuerdo a las necesidades del servicio del ICBF, ocupando actualmente el primer lugar, luego de que se diera el ingreso de los aspirantes con mayor puntaje en las dos vacantes ofertadas en la convocatoria inicial, por lo que las accionadas tienen el deber de acudir al personal que se encuentra capacitado y evaluado satisfactoriamente frente al cumplimiento de las funciones propias del cargo, máxime cuando omitir ese presupuesto sería contrario a lo estipulado en el artículo 125 C.N., sobre el derecho de carrera. De igual forma, en el presente caso le resulta aplicable la directriz jurisprudencial sentada en el precedente constitucional contenido en la citada sentencia T-340 de 2020, sobre la aplicabilidad de lo consagrado en la Ley 1960 del año en curso, de manera retrospectiva.

La cual se debe interpretar, como una protección al mérito como principio fundante del Estado de Derecho, al incentivar que el acceso al servicio público se dé por el sistema de carrera y no a un mecanismo de ingreso arbitrario, que sea contrario a los principios de igualdad e imparcialidad, facilitando que la afiliación de los empleados al servicio del ICBF, se de con observancia a los factores de valoración que han sido proscritos incluso en la Constitución, esto es, que solamente se puedan nombrar personas que hayan superado todas las etapas del concurso, respetando el orden de méritos de la lista.

De igual forma, es necesario resaltar que en el caso subexamine la lista de elegibles se encuentra próxima a vencer, por lo que de no proceder a la revisión de fondo del caso que nos ocupa, se estaría promoviendo la vulneración a los derechos reclamados por la accionante, puesto que, de acudir a la Jurisdicción Contencioso administrativa al momento de proferirse una decisión definitiva, ya la lista de elegibles no estaría vigente, por lo que solo se podría garantizar una compensación económica y no la ocupación del cargo al cual está aspirando.

00141-01/(000)/CMFDM.

Aunado a ello, dado que los aspirantes que figuran en una lista de elegibles tienen un derecho subjetivo, es decir, cuentan con una mera expectativa, salvo aquellos que ocupan el primer lugar, quienes tienen un derecho adquirido, encuentra esta Colegiatura que en el caso concreto es dable aplicar retrospectivamente la Ley 1960 del presente año, puesto que su situación no se encuentra consolidada en la Convocatoria 433 de 2016.

Por último, en relación al derecho petición incoado, tenemos que en reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional, ha señalado los presupuestos mínimos que debe contener la respuesta a una petición, para considerar que la misma se satisfizo<sup>5</sup>. Al respecto, en **sentencia T-161 de 2011**, esa Corporación señaló:

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o si se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. (...)”<sup>6</sup>.*

<sup>5</sup> Al respecto ver las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: Sentencia T – 691 de 2 de septiembre de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-581 de 27 de julio de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-249 de 27 de febrero de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Sentencia T-377 de 3 de abril de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T -161 de 10 de marzo de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

00141-01/(000)/ CMFDM.

De la revisión de los anexos presentados en memorial de fecha 01 de octubre de 2020 radicado por el apoderado de la parte actora, existe probanza del recibido por parte de esta de la respuesta emitida al derecho de petición N° 202012220000049962 de fecha 11 de marzo de 2020, a través del cual se solicitó su nombramiento en periodo de prueba de conformidad a la lista de elegibles ampliamente mencionada; así como que el mismo resuelve de forma clara, precisa, de fondo y de manera congruente lo solicitado, y pese a ser negativa a lo pedido esto por sí mismo no configura una infracción al derecho, tal y como lo establece la jurisprudencia antes trascrita, por ello considera la Sala que no es procedente tutelar el mismo.

Así las cosas, esta Colegiatura procederá a conceder parcialmente el amparo deprecado como se explicó en precedencia y por consiguiente se revocará la sentencia impugnada para en su lugar, conceder la protección a los derechos fundamentales al trabajo, debido proceso, igualdad, mérito como principio constitucional de acceso a cargos públicos, que le han sido vulnerados a la actora por las accionadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Uno de Decisión Laboral del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del dos (02) de septiembre de dos mil veinte (2020), proferida por la Jueza Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, y en su lugar, se dispone Tutelar los derechos fundamentales al trabajo, debido proceso, igualdad, mérito como principio constitucional de acceso a cargos públicos, ordenando a la Comisión Nacional del Servicio Civil que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes de notificada esta decisión oferte los 49 cargos de Profesional Universitario Código 2044 grado 08 OPEC N° 39806 en la regional Atlántico, creados mediante el Decreto 1479 de 2017 para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF -, con el fin de que quienes conformen la lista de elegible opten, proceso que no podrá exceder el término de un (1) mes calendario contados a partir del cumplimiento de las 48 horas. Asimismo, elabore lista de elegibles dentro de los quince (15) días siguientes y debidamente notificado el acto

00141-01/(000)/CMFDM.

y en firme lo remita al ICBF en el término máximo de cinco (5) días hábiles para que este proceda a realizar el nombramiento de la señora Martha Helena Navarro Pizaro de ser procedente.

**SEGUNDO:** Notificar esta providencia a las partes, por el medio más expedito con que cuente el Tribunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 10, 30 y 32 del Decreto 2591 de 1991 y 5º del Decreto 306 de 1992.

**TERCERO:** Remitir para su eventual revisión el expediente a la Corte Constitucional dentro de los términos indicados.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ**

Magistrada Ponente

T-08001-31-05-007-2020-00141-01



**CARMEN CECILIA CORTES SÁNCHEZ**

Magistrada



**JESÚS RAFAEL BALAGUERA TORNÉ**

Magistrado

Salva Voto



**TRIBUNAL SUPERIOR**  
**Distrito Judicial de Pamplona**  
**SALA ÚNICA. - SECRETARIA**

Pamplona, 18 de septiembre de 2020

TSDJP-S-1300

Doctora

LINA MARÍA ALVAREZ

Directora Nacional del I.C.B.F

y/o quien haga sus veces

Correos: [tutelas@icbf.gov.co](mailto:tutelas@icbf.gov.co)- [Notificaciones.Judiciales@icbf.gov.co](mailto:Notificaciones.Judiciales@icbf.gov.co)

[atencionalciudadano@icbf.gov.co](mailto:atencionalciudadano@icbf.gov.co)

**Radicado: 54-518-31-87-001-2020-00075-01**

**Accionante: CARMEN CECILIA CASTAÑO MATUTE Y OTRAS**

**Accionados: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-CNSC- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, me permito NOTIFICARLE la SENTENCIA de la fecha, proferida por la Sala Única de Decisión Virtual de la Corporación con ponencia del Magistrado NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS. Anexo: Providencia en 40 folios.

***EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ORDINAL QUINTO, DE LA PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA: SE SOLICITA A ESTA ENTIDAD, QUE ORDENE A QUIEN CORRESPONDA, LA PUBLICACIÓN EN LA PÁGINA WEB EN EL LINK CORRESPONDIENTE, COPIA DE LA PRESENTE DECISIÓN CON EL FIN DE NOTIFICAR A LOS TERCEROS INTERESADOS Y VINCULADOS.***

Cordialmente,

**Firmado Por:**

**ALIX ELENA CONTRERAS VALENCIA**  
**SECRETARIO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**SECRETARIA TRIBUNAL SUPERIOR DE PAMPLONA**

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

Código de verificación:

**9177aee336e198fb0b04bb56cd9dcefb76f30ecc0abd028349352103e94b6667**

Documento generado en 18/09/2020 06:24:27 p.m.



**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**  
**Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona**  
**Sala Única de Decisión**

Pamplona, 18 de septiembre de 2020

Magistrado Ponente:

**DR. NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

**Acta No. 55**

Proceso	Acción de Tutela – Segunda Instancia
Radicado	54-518-31-87-001-2020-00075-01
Accionante	MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL
Accionado	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
Vinculados	PARTICIPANTES DE LA CONVOCATORIA N. 433 de 2016 PERSONAS QUE CONFORMAN LA LISTA DE ELEGIBLES DEL CARGO DE PROFESIONAL ESPECIALIZADO CÓDIGO 2028, GRADO 17 DE LA CONVOCATORIA 433 DE 2016 FUNCIONARIOS QUE ACTUALMENTE OCUPAN LOS CARGOS DECLARADOS DESIERTOS DENTRO DE LA CONVOCATORIA

**CUESTIÓN PREVIA**

Previo requerimiento sobre su lugar de residencia que clarificó los que correspondían a cada una de las seis accionantes, mediante proveído de 9 de septiembre hogaño se declaró la nulidad de lo actuado para cinco de ellas<sup>1</sup>, toda vez que se constató que lo cursado en primera instancia se resolvió sin la observancia del factor territorial del que trata el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>1</sup> Fol 51 a 66 del expediente digitalizado de segunda instancia.

La accionante MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL acreditó el cumplimiento del requisito de competencia exigido, dado que se tuvo por cierto que tiene su residencia en el Municipio de Pamplona. De cara a este planteamiento, solo serán objeto de revisión en esta instancia los hechos y situaciones alegadas por la precitada.

## ASUNTO

Decide la Sala la impugnación presentada por **MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL** contra el fallo de tutela de fecha 12 de agosto de 2020 proferido por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pamplona.

## ANTECEDENTES

### HECHOS.-<sup>2</sup>

Conforme lo narrado por la Accionante y el trasegar procesal tenemos por tales los siguientes:

1.- MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL se inscribió, concursó y superó satisfactoriamente todas las etapas en la convocatoria 433 de 2016 para proveer el cargo de profesional especializado código 2028 grado 17, código OPEC (OFERTA PÚBLICA DE EMPLEOS DE CARRERA) “38762” en el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF.

2.- Por medio de la Resolución No. 20182230072935 del 17 de julio de 2018 (en adelante Resolución 72935/2018), la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, CNSC, conformó *“la lista de elegibles para proveer tres (3) vacantes del empleo identificado con el código OPEC número 38762, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, grado 17, ofertado en el marco de la Convocatoria No 433 de 2016-ICBF”*, en la cual la Accionante ocupó el sexto lugar.

3.- El artículo cuarto de la mencionada Resolución 72935/2018 señalaba que *“Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo*

---

<sup>2</sup> Folio 6 y ss. (La paginación corresponde al archivo de pdf del expediente de primera instancia al que tuvo acceso el magistrado sustanciador, el cual le fue enviado a su correo electrónico institucional el 24 de agosto de 2020.)

*empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de méritos para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”.*

4.- Sin embargo, tal artículo fue revocado por medio de la Resolución CNSC 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, por ser incompatible con la sentencia SU 446 de 2011 de la Corte Constitucional, el Decreto 1894 de 11 de septiembre de 2012 y el Acuerdo 20161000001376 (marco de la plurimencionada convocatoria), especialmente en su artículo 62.

En tal resolución concluyó la CNSC: *“Corolario de lo expuesto, se tiene que el artículo cuarto de los 1187 actos administrativos previamente referidos contempló la posibilidad de conformar una lista general para la provisión de vacantes no convocadas, por lo que deberá ser revocado conforme las razones anteriormente expuestas con el fin de restablecer el orden público”.*

5.- Con posterioridad al trámite del concurso y a la elaboración de la lista de elegibles del cargo de marras, el artículo 6 de la Ley 1960 de junio 27 de 2019 modificó el numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, disponiendo que con las listas de elegibles se podían proveer las *“las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”.*

6.- El 1 de agosto de 2019 la CNSC expidió el *Criterio Unificado “listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, donde se adoptó que tal norma sólo sería aplicable para *“los procesos de selección que fueron aprobados con posterioridad al 27 de junio, cobijados por la ley ampliamente mencionada”.*

7.- El 16 de enero de 2020 la CNSC aprobó el *“Criterio Unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, donde señaló que las vacantes generadas en convocatorias aprobadas antes de la promulgación

de aquella norma sólo podían ser cubiertas con los “mismos empleos”, entendiendo por tales los que tienen la misma OPEC.

8.- Mediante oficio 20201020333541 de 03 de abril de 2020<sup>3</sup>, la CNSC respondió el derecho de petición de la Accionante, refiriendo la imposibilidad de hacer uso de la lista de elegibles que integra la Accionante para proveer vacantes en el cargo de profesional especializado, código 2028, grado 17 con base en el contenido del *“Criterio Unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019” aprobado en sesión de 16 de enero de 2020”*,

9.- Mediante oficio 202012100000060601 de “4” de abril de 2020, el ICBF respondió el derecho de petición de la Accionante, indicando que *“las listas de elegibles y aquellas conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos” entendiéndose con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con número OPEC”*.

10.- Con ocasión de la crisis sanitaria generada por el COVID 19, la CNSC mediante la expedición de actos administrativos suspendió el cronograma y sus respectivos términos en los procesos de selección en curso, en razón de ello se prorrogó la vigencia de la lista de elegibles a la que pertenece la actora.

#### **PETICIONES<sup>4</sup>**

La Accionante solicitó que se le amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, igualdad y acceso a cargos públicos por el sistema de méritos y en consecuencia se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR realizar los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 de la

---

<sup>3</sup> Folio 199 y ss.

<sup>4</sup> Folio 68 a 70.

Ley 1960 de 2019 y se autorice y use la lista de elegibles conformada mediante Resolución número 20182230072935 del 17 de julio de 2018 respecto al cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO GRADO 17 CÓDIGO 2028 en una de las vacantes que no fueron provistas en periodo de prueba y que fueron declaradas desiertas.

Además, pidió que se ordene al ICBF verificar y reportar de la planta global de empleos las vacantes que cumplan con las características de equivalencia al cargo aquí pretendido, en aras de proceder a reportar los cargos al aplicativo SIMO, de esta forma podrán ser ofertados por conducto de la CNSC, con la finalidad de garantizar a quienes hacen parte de la lista de elegibles la oportunidad de optar por el cargo.

Igualmente, requirió que una vez recibidas las listas de elegibles, el ICBF efectúe el nombramiento según el orden que corresponda en una de las vacantes declaradas desiertas o que hayan quedado disponibles con posterioridad a la conformación de la lista. Lo anterior, ciñéndose a los parámetros y al itinerario fijado por esta sala en el expediente Rad 54-518-31-12-002-2020-00033-01, el cual comporta un escenario análogo al caso bajo estudio.

### **ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE**

El 29 de julio de 2020<sup>5</sup> la *A quo* admitió la acción de tutela por cumplir con las exigencias mínimas, ordenó su notificación y corrió traslado para que en el término de tres días los Accionados se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones, vinculó a quienes participaron en la convocatoria No. 433 de 2016 y a todas las personas que actualmente conforman la lista de elegibles del cargo de Profesional Especializado Código 2028, grado 17 de dicha convocatoria, así como a todos los funcionarios que actualmente ocupan los cargos declarados desiertos y decretó pruebas.

El 12 de agosto de 2020 de resolvió la acción constitucional.

---

<sup>5</sup> Folio 513 a 514.

## RESPUESTA A LA ACCIÓN

### **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)<sup>6</sup>.-**

Frente a los hechos, señaló que la CNSC mediante Acuerdo No. 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal del Sistema General de carrera administrativa del ICBF, Convocatoria No. 433 de 2016.

Refirió que la Actora ofertó una de las tres vacantes habilitadas para el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 17, OPEC 38762 de la Regional de Santander y que una vez superado el proceso de admisión y selección del concurso, se expidió lista de elegibles, publicada mediante Resolución No. 20182230072935 del 17 de julio de 2018, situándola en el sexto lugar.

Señala que en firme la lista de elegibles, se efectuó el nombramiento y posesión de las personas que ocuparon los tres primeros lugares de elegibilidad para proveer las vacantes de la convocatoria 433 de 2016.

Manifestó que en contexto del criterio “*uso de lista de elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019*”, el ICBF adelantó las acciones de verificación de empleos en su planta global que comporten los criterios de equivalencia planteados por la norma, no obstante, se certificó la inexistencia de vacantes disponibles, así mismo, arguye que emplear la lista de elegibles para proveer un cargo equivalente en otro lugar distinto al optado inicialmente, vulneraría el derecho a la igualdad de los aspirantes que se presentaron para dichos cargos en esas zonas geográficas.

Dice que no se puede afirmar de manera general y descontextualizada que la acción de tutela es procedente siempre que exista un concurso de méritos o lista de elegibles, dado que las controversias que pueden suscitarse son de diversa naturaleza y las particularidades de cada caso ameritan un estudio específico.

Adujo que la controversia principal versa sobre el cumplimiento inmediato de una norma de carácter general, frente a lo que se requiere adelantar una serie de

---

<sup>6</sup> Folio 531 y ss.

acciones administrativas y financieras que implican tiempo y recursos públicos, las cuales relaciona extensamente.

Frente a la subsidiariedad y perjuicio irremediable, dijo que la Accionante cuenta con mecanismos distintos a la tutela para ejercer sus derechos, pues ataca actos administrativos de carácter general y las respuestas dadas a los derechos de petición, lo que constituye un acto de trámite, que, por regla general, no son objeto de protección constitucional.

Resaltó que el ICBF no ha vulnerado ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la Accionante, en tanto está adelantando todas las gestiones que implican el reajuste introducido por la Ley 1960 de 2019 y la norma no puede tener una aplicación inmediata como quiera que implica la revisión de los criterios establecidos por la CNSC.

Añadió que aceptar la aplicación de la lista de elegibles de la Accionante, desconocería los derechos de las personas que se inscribieron en las OPEC correspondientes al empleo profesional especializado Código 2028 Grado 17 en las ubicaciones geográficas para las que sí se crearon nuevas vacantes, pues estas personas desde el inicio de la convocatoria escogieron esa ubicación, presentaron las pruebas y aprobaron el proceso a la luz de las necesidades del servicio de aquellos territorios.

Solicitó se declare improcedente la acción de tutela por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable, argumentando que ya se publicó la lista de elegibles, la que adquirió firmeza en julio de 2018, la cual se conformó para proveer 3 vacantes y la accionante ocupó la posición número 6.

### **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC)<sup>7</sup>.-**

Desde el inicio de su respuesta manifestó que su pronunciamiento solo sería respecto de la competencia de la entidad que representa.

---

<sup>7</sup> Folio 542 y ss.

Señaló que MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL, participó en el concurso de méritos convocado mediante Acuerdo 20161000001376 del 5 de septiembre de 2016 para el empleo identificado con el código OPEC No. 38762 y que una vez superadas las fases del concurso se publicó la Resolución No. CNSC-20182230072935 del 17 de julio de 2018 *“Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer tres (3) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC No. 38762, denominado PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No. 433 de 2016 – ICBF”*, en la cual ocupó la sexta posición de lista.

Refirió que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del acuerdo de convocatoria, la CNSC remitió al ICBF el acto administrativo para realizar los nombramientos en estricto orden de mérito de aquellos elegibles que ocuparon una posición meritoria en la lista, conforme el número de vacantes ofertadas para cada OPEC.

Indicó que para el empleo en mención se ofertaron tres vacantes, y que los elegibles que adquirieron el derecho a ser nombrados en periodo de prueba para el cargo fueron los aspirantes que ocuparon los tres primeros lugares en la lista, mientras que la Accionante ocupó la sexta posición, por lo que no es posible que se realice su nombramiento. Así mismo, se comprobó que mientras estuvo vigente la lista no se reportaron actos administrativos que declararan la derogatoria o revocatoria de los actos de nombramiento ni se informaron vacantes adicionales en el marco de la convocatoria 433 de 2016 y que cumplieran con el criterio de mismo empleo.

Frente a la acción interpuesta, manifestó que no se acreditaron los requisitos de subsidiariedad o perjuicio irreparable al que se ve enfrentada la tutelante, requisitos *sine qua non* para ejercitar el instrumento jurídico. Además, debe resultar improcedente por cuestionar actos administrativos que buscan revisar las reglas o pautas que rigen el concurso de méritos o determinaciones que se adoptan en la evolución de sus etapas o fases. De cara a las consideraciones realizadas, solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción, máxime que no existe transgresión alguna por parte de la CNSC a los derechos fundamentales alegados por la accionante.

Señaló que la ley 1960 de 2019 no tiene aplicación “retrospectiva”, pues ello contraviene lo ordenado por los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913, *“normas que claramente establecen que la Ley sólo rige para las situaciones de hecho ocurridas con posterioridad a la fecha de su promulgación”*, lo cual ocurrió el 27 de junio de 2019, por lo que debe regir hacia el futuro, es decir, a procesos de selección o concursos que inicien con posterioridad a la referida fecha. Juzga que encontrándose en firme las listas de elegibles de la Convocatoria 433 *“estamos en presencia de una situación consolidada, que no puede ser objeto de modificación por el tránsito de legislación en la materia”*, lo que además implicaría *“el cambio de las reglas de juego a que se sometieron miles de aspirantes”*, argumentos que incidieron en la expedición de las orientaciones consignadas en el *“Criterio Unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”* de 16 de enero de 2020.

Continuó señalando que la Accionante no se encuentra en posición meritoria, por lo que le asiste apenas una mera expectativa.

Resaltó que el *Criterio Unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”* de 16 de enero de 2020 señaló que las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes que correspondan con los *“mismos empleos”*, entendiendo por éstos *“aquel con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes”*.

Sobre la vigencia de dos años de las listas de elegibles según el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, señaló que por *“Decisión del 27 de mayo de 2020”* se concluyó que la emergencia nacional no afectó la vigencia de las listas de elegibles, por cuanto el Decreto 491 de 2020 *“habilitó el nombramiento de quienes se encuentran en posición meritoria dentro de una lista de elegibles en firme”*.

Concluyó la Entidad afirmando que la Accionante no alcanzó *“el puntaje requerido para obtener una posición meritoria”* de conformidad con el número de vacantes ofertadas y que el acto administrativo mediante el cual se conformó la lista de elegibles se encuentra sin vigencia.

## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>8</sup>

El 12 de agosto de 2020 el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pamplona resolvió negar el amparo constitucional invocado por MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL respecto de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, igualdad y acceso a cargos públicos.

Argumentó, respecto a la negativa del amparo deprecado y su procedencia, que aun existiendo otro mecanismo idóneo para controvertir escenarios de aplicabilidad de las listas de elegibles en materia de concursos de mérito, esta acción procede excepcionalmente cuando se prevea que el medio resulte ineficaz ante la injerencia de un perjuicio irremediable, y procederá de forma transitoria.

Refirió que la normativa imperante respecto a la firmeza y vigencia de la lista de elegibles (2 años), en consideración a las medidas adoptadas con ocasión a la pandemia COVID 19 que suspendieron cronogramas y términos en los procesos de selección, no incidieron en su continuación ni en el nombramiento del personal elegible, y así las cosas, según lo asegurado por la CNSC, las medidas tomadas en ocasión a la pandemia no extendieron la vigencia de las listas de elegibles.

Corolario de esta premisa, se indicó que la vigencia de la lista integrada por la accionante se mantuvo hasta la fecha 30 de julio hogaño, tal como dio cuenta la página *web* de la CNSC. Ante ese escenario, refirió, no sería posible emplear la lista de elegibles integrada por la gestora del amparo para proveer vacantes creadas por el Decreto 1479 de 2017, máxime la expiración que se pregona sobre la misma.

Señaló que las disposiciones del concurso son inmodificables, por lo que no es pertinente variar las etapas del proceso, dado que de hacerse se afectarían los principios rectores que rigen y encausan los concursos de mérito. Ateniendo al factor de vigencia que ostentaba la lista conformada por la Accionante, la cual expiró el 30 de julio cursante, no es factible ordenar al extremo convocado tener presente y/o hacer uso de la lista contenida en la Resolución No. CNSC-20182230072935 del 17 de julio de 2018.

---

<sup>8</sup> Folio 589 y ss.

Recalcó la instancia que la Actora pretendía acudir al amparo constitucional bajo la expectativa de lo fallado por el Tribunal Superior de Pamplona en el expediente 54-518-31-12-002-2020-00033-01, no obstante, instauró la acción faltando dos días para expirar la vigencia de la lista, reprochando de esa forma la falta de accionar temprano o en un lapso prudencial, pues no se prevé en el escrito de tutela una justificación que sustente la mediación de un impedimento ante la actuación tardía.

Apuntalando lo esgrimido, el Despacho sustanciador evidenció el no cumplimiento del requisito de inmediatez, no siendo aceptable que se hubiere esperado hasta casi el cumplimiento del término de caducidad para acudir al mecanismo residual.

### **IMPUGNACIÓN<sup>9</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada por la *A quo*, la accionante MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL impugnó el fallo de primera instancia, manifestando que la juez de instancia profirió un pronunciamiento no congruente y contradictorio a los planeamientos hechos en el escrito de tutela, incurriendo en error de hecho y de derecho al fundar sus consideraciones de forma inexacta por injerencia de interpretaciones erróneas respecto del fondo del asunto y lo pretendido.

Aunado a ello, solicitó que se revoque el fallo y en su lugar se conceda la protección de los derechos invocados, accediendo a las pretensiones y tomando los correctivos a que haya lugar en razón al vencimiento de la lista de elegibles.

Aduce que el fallo proferido no comportó un estudio de fondo frente a las verdaderas condiciones que rodean los hechos planteados y la normativa aplicable al escenario de acceso a cargos públicos, omitiendo además el precedente producido por el órgano de segunda instancia perteneciente al Distrito Judicial de Pamplona, el cual comporta situaciones fácticas y jurídicas similares a la estudiada.

Resaltó las acciones transitorias adoptadas por la CNSC ante la declaratoria de la emergencia generada por el COVID 19, directrices que comportaban una suspensión de términos para los procesos cursantes en materia selección de elegibles, vigencia de listas, etc. De cara a lo referido, aduce que el fallo proferido se limitó a lo esbozado por las Accionadas en las contestaciones, obviando los

---

<sup>9</sup> Folio 634 y ss.

parámetros fijados en pro de prevenir la propagación del virus endémico, prorrogando así el tiempo de vigencia de cada proceso electivo.

Indicó que el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 que modificó el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 le abrió la oportunidad de acceder a un nombramiento en razón al concurso, respecto del que existen vacantes, no sólo para el número OPEC al que concursó, sino para cualquier otra que haya surgido con posterioridad a la convocatoria, pero que los entes accionados se niegan a acatar aplicando conceptos contradictorios.

Insistió que, en compaginación a las normas citadas, al precedente referido y a las vacantes declaradas desiertas las cuales deben ser suplidas por personal de carrera meritoria, le asiste el amparo deprecado frente a los derechos amenazados por las Accionadas.

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA. -

Este Tribunal es competente para conocer de la impugnación de la presente Acción de tutela según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Cabe anotar que a pesar de haberse mencionado la existencia de pronunciamientos judiciales anteriores<sup>10</sup>, por no haberlo planteado así la pasiva, nada obsta para que se emita decisión de mérito<sup>11</sup>.

### PROBLEMAS JURÍDICOS. -

Procurará esta Corporación dilucidar:

---

<sup>10</sup> Sentencia 18 de noviembre de 2019, radicación 76001333302120190023401, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca y sentencia de 19 de mayo de 2020, Tribunal Administrativo de Risaralda, radicado 66001-33-003-2020-00127-01.

<sup>11</sup> "7.8. Si por alguna razón se omite por el sujeto demandado poner de presente las condiciones que admiten que el caso sea remitido a una misma autoridad, en los términos en que se disponen en el decreto en cita, ninguna consecuencia se deriva de ello en el campo procesal, pues el juez al que se le atribuya el caso deberá proceder a su trámite, según los criterios de competencia que hayan motivado su asignación, ante la falta de conocimiento de los supuestos que activan esta regla especial de reparto. De ahí que, al igual que ocurre con el Decreto 1382 de 2000, esta última tampoco es un motivo válido para suscitar un conflicto de competencia, o para declarar la nulidad de lo actuado en el curso del proceso". Corte Constitucional, Auto 172 de 2016.

1).- ¿La acción de tutela presentada por MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL cumple con los requisitos generales de procedencia contra actos administrativos emitidos en un concurso de méritos?

2.- ¿Es aplicable el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 a la convocatoria 433 ICBF?

3.- ¿Es vulneratorio de los derechos fundamentales de la accionante que tanto el ICBF como la CNSC usen el código OPEC para dar aplicación a la expresión “*cargos equivalentes no convocados*” contenida en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019?

### **REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA. -**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, toda persona puede ejercer la acción de tutela mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

En esta medida, antes de pronunciarse de fondo sobre el caso concreto, es deber del juez constitucional verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, a saber: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad<sup>12</sup>.

### **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. -**

Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “*interés directo y particular*” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “*lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro*”. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular<sup>13</sup>.

Por activa tenemos a MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL, ciudadana que agotó todas las etapas como concursante en la convocatoria 433 de 2016- ICBF y que al momento de la interposición de la acción integraba una lista de elegibles vigente, como ya verá a continuación, sobre la cual asienta su pedimento. Por pasiva tenemos el tándem INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, entidades públicas del orden nacional que comparten responsabilidades y funciones en el diseño, implementación y ejecución del concurso de la convocatoria ICBF 433.

De esa manera se da por acreditado este requisito.

#### **INMEDIATEZ. –**

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable computado a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Este requisito tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como *“un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados”*<sup>14</sup>.

Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: (i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 391 de 2016.

tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica<sup>15</sup>.

En el caso de marras, tenemos varios actos que se candidatizan para ser contemplados como hitos a partir de los cuales se compute el tiempo de iniciación de los perjuicios; a saber, 27 de junio de 2019, fecha en la cual se promulgó la Ley 1960 de 2019, 1 de agosto de 2019 y 16 de enero de 2020 cuando se emitieron sendos “Criterios Unificados” que la interpretan, pues son un mecanismo administrativo por medio del cual la CNSC ejerce la función consignada en el literal h del artículo 11 de la Ley 909 de 2004<sup>16</sup>.

Dado que la Ley 1960 no irrogó perjuicio alguno a la Tutelante (y por el contrario le otorgó derechos), lo que le correspondía era esperar su acatamiento por las Accionadas. Podría afirmarse que la situación era pasible de la acción de cumplimiento, sin embargo, el inciso primero del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispuso que este mecanismo es subsidiario a la tutela, por lo que no estaba obligada a agotarlo<sup>17</sup>, confluyendo aquí con el requisito de subsidiariedad como se analizará más adelante.

Con respecto a los “Criterios Unificados”, tenemos que el primero de ellos emitido por la CNSC en sesión de 1 de agosto 2019, que abordó el tema de la *“lista de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, estructuró el siguiente referente legal:

### CRITERIO ADOPTADO

Las listas de elegibles expedidas y que se van a expedir con ocasión de los acuerdos de convocatoria aprobados antes del 27 de junio de 2019, fecha de promulgación de la ley 1960, deben ser utilizadas para las vacantes ofertadas en tales acuerdos de convocatoria.

De otra parte, los procesos de selección cuyos acuerdos de convocatoria fueron aprobados con posterioridad a la ley 1960, serán gobernados en todas sus etapas por la mencionada ley, incluidas las reglas previstas para las listas de elegibles.

En consecuencia, el nuevo régimen conforme con el cual las listas de elegibles pueden ser utilizadas para proveer empleos equivalentes en la misma entidad **únicamente es aplicable a las listas expedidas**

---

<sup>15</sup> *Ibídem*.

<sup>16</sup> “h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa”;

<sup>17</sup> “La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela”.

**para los procesos de selección que fueron aprobadas con posterioridad al 27 de junio y por esa razón, cobijados por la ley ampliamente mencionada<sup>18</sup>.**

\*Negrilla fuera de texto.

Dado que el Acuerdo gobernante de la convocatoria 433 fue el 201610000001376 de 5 de septiembre de 2016<sup>19</sup>, cual incontrovertiblemente precedió a la Ley 1960 de junio de 2019, según el Criterio Unificado antedicho sus listas de elegibles sólo podrán ser utilizadas para las precisas vacantes que ofertó. En esa medida, podría considerarse que al quitar el derecho al reuso de su lista, este Criterio Unificado debe ser el que inicia el cómputo temporal de la debida diligencia que la Accionante debió desplegar para hacerlos respetar.

Sin embargo, el 16 de enero de 2020 a través del *criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, la CNSC revocó el de agosto de 2019, y en su lugar permitió que las listas procedentes de convocatorias anteriores a la Ley 1960 fuesen utilizadas en vacantes posteriores a ellas, siempre y cuando tuviesen el mismo número OPEC:

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir las vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”**; entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación, básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el número de OPEC<sup>20</sup>.

\*Negrilla en el original.

Por lo tanto, habiéndose revocado el Criterio Unificado de agosto de 2019 que impedía la reedición de las listas, y habiéndose proferido un nuevo acto administrativo, el Criterio Unificado de 16 de enero de 2020 que lo permitía (aunque con un condicionante nuevo, el código OPEC), es razonable tomar éste y no aquél como punto de partida del cómputo de inmediatez.

---

<sup>18</sup> <https://www.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos#>

<sup>19</sup> Folio 97 y ss.

<sup>20</sup> Folio 187 y ss

Además, se acreditó la existencia de la Resolución 4970 del 24 de marzo de 2020, “Por la cual *la Comisión Nacional del Servicio Civil adopta medidas transitorias para prevenir y evitar la propagación de COVID-19*”<sup>21</sup>, la cual dispuso “*Suspender los cronogramas y términos en los procesos de selección que adelanta la CNSC, incluidos aquellos atinentes a las reclamaciones, solicitudes de exclusión, expedición de listas y firmeza individual y general de listas a partir del 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020*” (artículo primero) e “*Interrumpir los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil; en consecuencia, las dependencias deberán adoptar las medidas necesarias en las actuaciones que se encuentren en curso y en las que se computen términos para dar cumplimiento a lo dispuesto*” (artículo primero), siendo notable que este acto administrativo ordenó “*Suspender la atención al público de manera presencial a partir del 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020; no obstante, el Grupo de Atención a PQR y Orientación al Ciudadano continuará atendiendo los canales previstos en los horarios establecidos, como el chat, correo electrónico, atención telefónica y ventanilla única, a través de la página web de la Comisión*” (artículo quinto).

La vigencia de este acto administrativo fue prorrogada inicialmente hasta el 26 de abril (Resolución 5265 del 13 de abril de 2020)<sup>22</sup> y luego hasta el 11 de mayo (Resolución 5804 del 24 de abril de 2020)<sup>23</sup>.

El hecho que tales actos administrativos efectivamente hayan extendido la vigencia de la lista de elegibles fue descartada por la CNSC, pues según ésta, su decisión de 27 de mayo de 2020 concluyó que “*la Declaratoria de Emergencia Nacional no afectó la vigencia de las listas de elegibles. Por cuanto, tal como se explicó en líneas precedentes, la disposición aplicable al Decreto 491 de 2020, habilitó el nombramiento de quienes se encuentran en posición meritoria dentro de una lista de elegibles en firme, y en ese sentido los efectos de la vigencia de éstas continuaron intactos, permitiendo hacer uso de éstas*”<sup>24</sup>.

Atendiendo que esta acción de tutela fue interpuesta por MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL el 28 de julio de 2020<sup>25</sup>, que su lista fue emitida el 17 de julio de 2018<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Folios 246 y 247.

<sup>22</sup> Folios 248 y 249.

<sup>23</sup> Folios 250 y 251.

<sup>24</sup> Folio 550.

<sup>25</sup> Folio 2.

<sup>26</sup> Folio 141 y ss.

y que tiene una vigencia de dos años desde su firmeza, extendiéndose tal término hasta el 30 de julio de 2020 según el CNSC<sup>27</sup>, es irrefutable que el amparo se radicó estando vigente.

Ahora, el argumento central con el cual se despachó desfavorablemente la tutela por la *A quo* fue que la Accionante acudió al mecanismo de amparo “a dos días de su **caducidad**, sin que se observe justificación para no hacerlo en el momento señalado<sup>28</sup>”.

Lejos de tal conclusión, esta Corporación haya justificado el proceder de la Accionante, en la medida en que si se considera el Criterio Unificado CNSC de enero de 2020 como hito para sondear su incuria y por medio del Decreto 457 de 2020 de 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, el cual en sus avatares se extendió, en lo que a esta acción interesa, hasta el 15 de julio de 2020 en virtud del Decreto 978 de 2020, constatamos la existencia de una situación superlativamente inédita que incuestionablemente impactó la posibilidad de ejercicio efectivo de derechos de la ciudadanía.

Es irrelevante para el caso si hubo extensión en la vigencia de las listas, no sólo porque la acción se interpuso en su vigencia, sino además porque el artículo 14 del Decreto 491 de 28 de marzo que posibilitó los nombramientos en medio de la pandemia no hizo referencia a ello<sup>29</sup>, mientras que la referida Resolución 4970 del 24 de marzo de 2020 ordenó genéricamente a la CNSC “*Interrumpir los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil*”, siendo tal vencimiento equiparable a la caducidad, como acertadamente consideró la *A quo*.

A juicio de la Corporación, este estado de cosas que se puede calificar sin ambages como calamitoso, justifica satisfactoriamente que la acción de tutela haya sido

---

<sup>27</sup> Folio 199.

<sup>28</sup> Folio 615.

<sup>29</sup> “*Artículo 14. Aplazamiento de los procesos de selección en curso. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas. Las autoridades competentes deberán reanudar dichos procesos una vez se supere la Emergencia Sanitaria. En el evento en que el proceso de selección tenga listas de elegibles en firme se efectuarán los nombramientos y las posesiones en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia. La notificación del nombramiento y el acto de posesión se podrán realizar haciendo uso de medios electrónicos. Durante el período que dure la Emergencia Sanitaria estos servidores públicos estarán en etapa de inducción y el período de prueba iniciará una vez se supere dicha Emergencia*”.

\*Subrayado propio.

radicada el 28 de julio de 2020, apenas 12 días después de los 6 meses siguientes a la producción del Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, pero en todo caso, en la vigencia inicial de la lista de elegibles.

Adicionalmente, no puede desdeñarse que obran en la actuación respuestas a derechos de petición radicados por la Accionante, a saber, de la CNSC de 3 de abril de 2020<sup>30</sup> y del ICBF de 5 de marzo de 2020<sup>31</sup> que acreditan la realización de acciones positivas tendientes a recaudar información sobre su derecho.

### **SUBSIDIARIEDAD. -**

Sobre este criterio, que controla el ejercicio suplementario de la acción de tutela, ha señalado la Corte Constitucional:

44. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El carácter subsidiario de esta acción *“impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional”*.

45. No obstante, la Corte ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos. Por el contrario, le corresponde al juez constitucional analizar la situación particular del accionante y los derechos cuya protección se solicita, con el fin de comprobar si aquellos resultan eficaces para la protección de los derechos fundamentales. Por ejemplo, en los asuntos que involucran derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad es menos riguroso, debido al interés superior de los menores de edad, garantizado por el artículo 44 de la Constitución.

46. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa judicial disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción tutela. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: (i) como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria, y (ii) como mecanismo

---

<sup>30</sup> Folio 199 y ss.

<sup>31</sup> Folio 201 y ss.

eficaz de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que, si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

47. La existencia de las otras vías judiciales debe ser analizada en cada caso concreto, en cuanto a su eficacia. Si no permiten resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrecen una solución integral para el derecho comprometido, es procedente la acción de tutela como mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados<sup>32</sup>.

Con ese lineamiento, le corresponde a esta corporación determinar *i*). - si existe otro mecanismo de defensa judicial, *ii*). - si de existir brinda protección “*eficaz y completa*”, y finalmente, si no es así, *iii*). - determinar si se debe otorgar el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o como “*mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados*”.

Como esta actuación versa sobre un derecho particular y concreto consignado en un acto administrativo, el escenario natural en que debería darse el debate sería la acción de nulidad y restablecimiento consignada en el artículo 138 CPCA<sup>33</sup>. Sin embargo, tratándose de concurso de méritos, profusa ha sido la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de ejercicio de la acción de tutela, a pesar de la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

En un caso fácticamente similar al que se estudia, consistente en que una integrante de la lista de elegibles ubicada en una posición (5) que excedía la de plazas convocadas (2), quien aspiraba a que tal fuera utilizada para proveer las vacantes definitivas, expresó la Corte Constitucional:

De forma pacífica, la Corte ha señalado que conforme al artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario, al que se puede recurrir ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa de los derechos invocados o cuando

<sup>32</sup>Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

<sup>33</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

existiendo se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por consiguiente, si hubiere otras instancias judiciales que resultaren eficaces y expeditas para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellas, antes de pretender el amparo por vía de tutela. Es decir, la subsidiariedad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto, pues el amparo no puede desplazar los mecanismos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.

De esta manera, en relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, en numerosos pronunciamientos esta Corporación ha reivindicado la pertinencia de la acción de tutela pese a la existencia de **la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que no ofrece la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y al acceso a los cargos públicos.**

(...)

Al hilo de lo expuesto, se concluye que según la jurisprudencia de esta Corporación, **la acción de tutela es el instrumento judicial eficaz e idóneo con el que cuenta una persona para controvertir asuntos referentes a la provisión de cargos de carrera de conformidad con los resultados publicados en las listas de elegibles por los concursos de mérito**, por cuanto, como se verá en el siguiente acápite, se pretenden garantizar no solo los derechos a la igualdad y al debido proceso, sino además la debida aplicación del artículo 125 de la Constitución Política<sup>34</sup>. Negrilla fuera de texto.

Como ya se refirió, no procedía la acción de cumplimiento en la actuación que hoy nos ocupa.

Considerando nuevamente que el hito iniciático es el Criterio Unificado CNSC de 16 de enero de 2020, la acción de nulidad y restablecimiento, prevalente dentro de la actuación, con la salvedad anotada para el concurso de méritos, hubiese caducado, sin contratiempos, el 16 de mayo del mismo año. Sin embargo, desde el 16 de marzo de 2020 el H. Consejo Superior de la Judicatura ordenó la suspensión de términos por medio del Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, detención que se extendió hasta el 1 de julio de los corrientes, cuando tales fueron reanudados por medio del Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020.

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T 112 A de 2014.

Realizando el cómputo respectivo, verificamos que la nativa acción de nulidad y restablecimiento sólo habría caducado hasta el 2 de septiembre de 2020, por lo que se demuestra que el amparo se inició dentro de tal término, por lo que se descarta que esta acción sea usada para contrarrestar la desidia de la Accionante en tal punto.

En ese orden, esta Corporación considerará superado el requisito de subsidiariedad en función de la ineficacia del mecanismo prevalente y la imposibilidad de ejercicio en gran parte de su lapso de caducidad.

Decisión de avocamiento material que, entre otras, encuentra respaldo en la sentencia T-551 de 2017<sup>35</sup> y en nuestros precedentes horizontales, como son los fallos con radicados 54-518-22-08-002-2019-0005-00, 54-518-22-08-003-2017-00017-00 y 54-518-31-84-001-2020-00021-01.

## CASO CONCRETO

1.- Cribadas las argumentaciones expuestas por los sujetos procesales, se precisa la materia objeto de la controversia en que la accionante MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL se postuló y agotó todas las etapas de la convocatoria 433 de 2016 para proveer el cargo de profesional especializado código 2028 grado 17 en el ICBF radicado en la Regional Santander, la cual culminó satisfactoriamente (y sin que en esta acción nada se le reproche), con la lista de elegibles elaborada por el CNSC mediante Resolución 72935 del 17 de julio de 2018 en la que se ubicó en sexto lugar<sup>36</sup>, lo que arrojó el nombramiento en los empleos a quienes ocuparon los tres primeros lugares vacantes ofertados, según informó el ICBF mediante oficio 202012100000060601 del 2020 del ICBF<sup>37</sup>.

2.- Así, la pretensión de la Accionante se especifica en que, saturada por otras personas la pretensión laboral inicial que motivó su inscripción en la convocatoria,

---

<sup>35</sup> "En el caso concreto, la Sala considera que debe analizarse la procedencia de la tutela como mecanismo definitivo de protección, toda vez que en el proceso de selección para ocupar el cargo de dragoneante y de ascensos del INPEC que ya cuenta con lista de elegibles, i) las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces<sup>35</sup> para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes<sup>35</sup> y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato jurisdiccional, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo<sup>35</sup>, es decir, se necesita una acción de protección inmediata<sup>35</sup>; y, ii) se trata de un acto administrativo a través del cual se establecen criterios sobre los resultados de la prueba médica de los aspirantes, viéndose posiblemente lesionado derechos fundamentales de aquellos, al concurso de mérito."

<sup>36</sup> Folio 141 y ss.

<sup>37</sup> Folio 201 y ss.

se le ampare el derecho a postularse a un cargo homólogo en el ICBF en tanto que integrante de la lista de elegibles fruto de un concurso de méritos.

3.- En auxilio de su pretensión expone que en la Resolución CNSC 72935/18 que confeccionó su lista de elegibles consignó tal derecho en su numeral cuarto la consolidación de las listas con miras a su reúso<sup>38</sup>, aunque tal fue revocada por la Resolución CNSC 20182230156785 del 22 de noviembre de 2018, por ser incompatible con la sentencia SU 446 de 2011 de la Corte Constitucional, el Decreto 1894 de 11 de septiembre de 2012 y el Acuerdo 20161000001376 (marco de la plurimencionada convocatoria).

4.- Argumento estelar de la Accionante es que la irrupción del artículo 6 de la Ley 1960 de junio 27 de 2019 (que modificó el numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004)<sup>39</sup>, la cual reflató la posibilidad de reúso de su lista de elegibles.

5.- En su respuesta a esta acción<sup>40</sup>, la CNSC pretextó la imposibilidad de hacer uso de la lista de la elegibles de la accionante porque i) la Ley 1960 de 2019 no tiene aplicabilidad retrospectiva, es decir no puede incidir en la convocatoria 433 ICBF por serle anterior ya consolidada, ii) porque la Accionante no ocupó una posición meritoria, lo que implica que ostenta una mera expectativa y iii) porque su lista de elegibles se encuentra vencida.

Así mismo ratificó la aplicabilidad al caso del “*criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*”<sup>41</sup> emitido por la CNSC en sesión de 16 de enero de 2020 (acto que se ha identificado como el presuntamente lesivo de los derechos fundamentales de la Accionante), el cual diluyó la posibilidad de reúso de la lista, puesto que asimiló la categoría “mismo empleo”, útil para cubrir las vacantes definitivas surgidas con posterioridad a la convocatoria mencionados en tal Ley, sólo a aquel que comparte el mismo código OPEC:

---

<sup>38</sup> “ARTICULO CUARTO. - Una vez agotadas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de méritos para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de una audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3265 de 2010. Así mismo, dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados”.

<sup>39</sup> 4.- Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.

<sup>40</sup> Folio 542 y ss.

<sup>41</sup> Folio 548.

De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir las vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los **“mismos empleos”**; **entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación, básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el número de OPEC**<sup>42</sup>.

\*Negrilla y subrayado fuera de texto.

Como NO EXISTE OTRO CARGO CON EL MISMO CODIGO OPEC, actualmente la Accionante no cuenta con la posibilidad de acceder a las vacantes definitivas para el cargo al que concursó, profesional especializado código 2028 grado 17, a pesar de haber integrado una lista de méritos que agotó un concurso de méritos.

6.- Mediante oficio 20201020333541 de 3 de abril de 2020, la CNSC dio respuesta a derecho de petición de la Accionante. En esta comunicación, la Entidad refirió, con base en el Criterio Unificado de enero de 2020 que la OPEC, que para proveer las vacantes no ofertadas *“la Comisión nacional procederá a verificar las listas vigentes de la entidad que cumplan con las características de los empleos que requieran ser provistas”*, resaltando más adelante que *“a la fecha no existe solicitud de uso de lista de elegibles por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para proveer vacantes iguales al empleo ofertado Nro. 38762, razón por la cual no resulta viable que esta Comisión Nacional realice trámite alguno al respecto”*<sup>43</sup>.

Por otra parte, mediante oficio 202012100000060601 de 5 de marzo de 2020, el ICBF respondió derecho de petición a la Accionante, ratificando que sí se utilizarían las listas de elegibles de la convocatoria 433, pero bajo el entendido que se haría merced al código OPEC:

De lo anterior se colige, que el ICBF no debe ni puede hacer uso de la lista elegibles para proveer empleos similares o equivalentes, pues eso sólo es posible para los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019, y la convocatoria 433 de 2016 adelantada por la CNSC para proveer las 2470 vacantes definitivas del ICBF inició con la firma del acuerdo número 20161000001376 de fecha 5 de septiembre de 2016.

---

<sup>42</sup> Folio 187 y ss.

<sup>43</sup> Folio 200.

Con fundamento en lo anterior, **es claro que los empleos con los que se hará el uso de la lista de elegibles, son aquellos que cumplen con los criterios de: *mismos empleos entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.***

De ahí que para realizar la provisión de las vacantes definitivas de acuerdo con el Criterio Unificado de fecha 16 de enero 2020, el primer filtro que realizará el ICBF obedece a la UBICACIÓN GEOGRÁFICA seguido de los criterios anteriormente señalados, por lo que no es viable hacer uso de listas para ubicación geográfica DIFERENTE a la señalada en la correspondiente OPEC de la que usted participó<sup>44</sup>.

\*Negrilla fuera de texto.

Tal postura fue ratificada en respuesta a esta acción por el ICBF:

Con base en esa directriz, toda vez que, para los empleos descritos, ofertados dentro de la Convocatoria 433 de 2016, entre otras, **NO existe la viabilidad de aplicar lo señalado en el Criterio Unificado expedido por la CNSC, por no corresponder con los criterios de perfil y ubicación geográfica, tal y como se explicó en el acápite factico de este pronunciamiento.**<sup>45</sup>

(...)

Es importante establecer que, para hacer uso de las listas de elegibles conforme al Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, el empleo debe coincidir en su totalidad con cada uno de los parámetros de “***igual denominación, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC***”. Señalados por la CNSC<sup>46</sup>.

\*Subrayado en el original

7.- En profuso y expreso desarrollo jurisprudencial, nuestra Corte Constitucional ha planteado y ratificado la relevancia y trascendencia que el principio del mérito tiene en nuestra Carta Política y en la fórmula del Estado Social de Derecho. En sentencia C 046 de 2018 el artículo 125 superior que la entroniza, fue desglosado así por la Corte Constitucional:

El alcance de este artículo ha sido examinado y desarrollado ampliamente en la jurisprudencia constitucional, la cual ha dicho que la carrera administrativa es un eje axial del Estado Social de Derecho

<sup>44</sup> Folio 206.

<sup>45</sup> Folio 538.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

y que tal garantía se erige sobre tres elementos determinantes: (i) el mérito; (ii) el concurso de méritos; y (iii) la igualdad de oportunidades para dar plena efectividad a los fines estatales al mismo tiempo que asegura los derechos fundamentales de las personas como la igualdad, el acceso a cargos públicos y la participación. Así pues, de la norma Superior se desprenden cuatro pilares fundamentales que pueden entrecruzarse de su literalidad, estos son: (i) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio del mérito en la función pública; (ii) el concurso de méritos como mecanismo de garantía del mérito; (iii) la potestad de configuración del Legislador en este ámbito; y (iv) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y los demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general. Dichos elementos se interrelacionan en el desarrollo de la función pública, por lo que deben observarse de forma holística desde los demás preceptos constitucionales aplicables a la materia.

En precedente pronunciamiento había expresado la misma Corporación:

La carrera es considerada un **principio constitucional, definitorio en la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho** desde tres criterios: (i) El carácter histórico, con el cual se indica que a través de la historia del constitucionalismo colombiano han sido formuladas diversas reformas constitucionales y legales tendientes a hacer prevalecer el sistema de carrera como la vía por excelencia para acceder al servicio público y de esa manera eliminar prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, basadas en la función pública y en generar que se acceda a los cargos estatales equitativa y transparentemente realizando una valoración del mérito de los aspirantes. (ii) El segundo criterio es conceptual y hace referencia a que la carrera debe ser entendida como un principio constitucional que cumple con dos objetivos: (i) ser el estándar y método por excelencia para ingresar al servicio público y; (ii) generar una fórmula de interpretación de las reglas relativas al acceso a cargos del Estado que deben comprenderse a tal punto que cumplan los requisitos y finalidades de la carrera, especialmente el acceso de acuerdo al mérito de los aspirantes. (iii) El último criterio es teleológico, por cuanto guarda una estrecha relación con las finalidades que tiene la carrera en el Estado constitucional. Por tal motivo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que al interpretar armónicamente el contenido del artículo 125 C.P. con normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera tiene una función articuladora de diversos fines que cuentan con un reconocido valor para el ordenamiento constitucional<sup>47</sup>.

Incluso, la Corte Constitucional no ha sido ajena a la utilidad de la herramienta para erradicar deplorables prácticas que afligen la Nación. En sentencia T 180 de 2015 refirió:

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia C 034 de 2015.

El sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza que el acceso al empleo público se realice en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.

En el mismo sentido, la sentencia T 604 de 2013 señaló que es un “*Principio constitucional de obligatorio cumplimiento para ingreso, ascenso y retiro de empleo público*”, y añadió:

Los sistemas de ingreso basados en el mérito tienen como objeto garantizar la permanencia de los empleados y funcionarios en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la administración de acuerdo a sus cualidades, talentos y capacidades. Así mismo, constituye plena garantía que consolida el principio de igualdad, en la medida en que propende por eliminar las prácticas de acceso a la función pública basadas en criterios partidistas, los cuales han sido imperantes en nuestro país a lo largo de toda su historia.

8.- Fijada la preeminencia del principio de carrera, corresponde a esta Corporación determinar el impacto y relevancia constitucional que la Ley 1960 de 2019 pudo tener en la convocatoria 433 ICBF.

9.- Si bien la *ratio decidendi* de la sentencia SU 446 de 2011 fue que las listas de elegibles sólo podían ser utilizadas para proveer los cargos que hubiesen sido previa y expresamente ofertados<sup>48</sup>, tal parámetro varió sustancialmente con la promulgación de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019, pues le otorgó a las listas la utilidad de cubrir las “*vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso*”:

---

<sup>48</sup> “Es importante señalar, que la lista o registro de elegibles tiene dos cometidos, el primero, que se provean las vacantes, los encargos o las provisionalidades para las cuales se convocó el respectivo concurso y no para otros, porque ello implicaría el desconocimiento de una de las reglas específicas de aquel: el de las plazas a proveer. El segundo, que, durante su vigencia, la administración haga uso de ese acto administrativo para ocupar sólo las vacantes que se presenten en los cargos objeto de la convocatoria y no otros. Por tanto, no se puede afirmar que existe desconocimiento de derechos fundamentales ni de principios constitucionales cuando la autoridad correspondiente se abstiene de proveer con dicho acto empleos no ofertados. ¿Qué significa esta última función de la lista o registro de elegibles? Nada diverso a que las entidades públicas en cumplimiento del artículo 125 de la Constitución Política están obligadas a proveer únicamente las vacantes que se presenten en la respectiva entidad y que correspondan estrictamente a los cargos ofertados, respetando siempre el orden de su conformación. Cuando esta Corporación afirma que la lista o registro de elegibles tiene por vocación servir para que se provean las vacantes que se presenten durante su vigencia, se está refiriendo a los cargos objeto de la convocatoria y no a otros, pese a que estos últimos puedan tener la misma naturaleza e identidad de los ofrecidos. En otros términos, el acto administrativo en análisis tiene la finalidad de servir de soporte para la provisión de los empleos que fueron objeto de concurso y no de otros. En consecuencia, si en vigencia de la lista se presenta una vacante, ésta se podrá proveer con ella si la plaza vacante fue expresamente objeto de la convocatoria que le dio origen. Los cargos que se encuentren por fuera de ésta, requerirán de un concurso nuevo para su provisión. Se puede concluir, entonces, que el uso del registro o lista de elegibles se impone sólo para proveer las vacantes y los cargos en provisionalidad que registre la entidad durante su vigencia, siempre y cuando se trate de las plazas ofertadas en el respectivo concurso”

4.- Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos **se cubrirán** las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y **las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.**

10.- Claro el sentido y la vocación de la Ley 1960, es necesario analizar su aplicabilidad en la convocatoria 433, cuestión que las Accionadas aceptan tácitamente, aunque en estricta consideración al código OPEC, según el Criterio Unificado de enero de 2020.

11.- El primer parámetro de solución de este interrogante, la aplicabilidad de la Ley 1960 a la convocatoria de marras, es el elegido por la CNSC, quien sostuvo que no puede darse una aplicación “retrospectiva” de la Ley 1960 a situaciones que como las de la Convocatoria 433, ya se encuentran consolidadas.

Si bien la ley 1960 señaló que entraba en vigencia desde su promulgación (27 de junio de 2019), refirió que la lista de elegibles se aplicaría a las vacantes “**que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad**”, y en ese orden, surgiría la incógnita de si la norma puede incidir en convocatorias aprobadas antes, como la ICBF 433.

De la mera lectura de su texto se deduce que la propia ley está marcando su ámbito temporal de aplicación, pues no es su hito iniciático la emisión de la convocatoria (ni mucho menos sus actos previos), sino que, aun habiendo sucedido ello, el legislador ordenó su incidencia en las vacantes que surjan con posterioridad a ella, cual es el caso.

No debe olvidarse que el concurso de méritos es un proceso con varias fases, siendo la última (y una de las principales por ser su objeto), la de que con la lista de elegibles “*y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, siendo ésta precisamente la modificación introducida al numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004”.

En esa medida, no puede considerarse que la emisión de la convocatoria o la conformación de la lista de elegibles petrifica el concurso, el cual por el contrario ingresa en su periodo de mayor dinamismo y relevancia, pues la lista continúa desplegando efectos jurídicos en el tiempo mientras el registro conserve su vigencia, como es aquí el caso.

Entonces, al no haber acaecido una situación jurídica consolidada, no puede afirmarse que la Ley 1960 no podía aplicarse a la convocatoria 433.

Adicionalmente, como lo ha señalado la Corte Constitucional, el artículo 125 de la Constitución Nacional introduce un criterio de interpretación legal que aboga decididamente por la plena eficacia de las normas de carrera administrativa:

5. El segundo criterio es de carácter *conceptual* y refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un **principio constitucional**. Al respecto debe partirse de considerar que otorgar a una materia en particular la condición de “principio” no solo tiene una consecuencia categorial, esto es, ubicarla como uno de los pilares en que sustenta el ordenamiento superior, sino que **también conlleva particulares funciones hermenéuticas**. Como lo ha señalado la Corte en fallos anteriores,<sup>[10]</sup> el principio de la carrera administrativa cumple el doble objetivo de (i) servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; (ii) **conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes. En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional,<sup>[11]</sup> bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser”<sup>[12]</sup>. || Dada la categoría de principio constitucional que le corresponde, en la providencia citada la Corte concluyó que “en el estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-**

***jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional***<sup>49</sup>.

\*Negrilla fuera de texto.

O sea, si se considerase que existe un dilema sobre la interpretación de la Ley 1960 en función de su aplicabilidad de la convocatoria 433, no puede apelarse por aquella que implique la contracción del sistema de carrera, pues ello contrariaría los *“requisitos y finalidades”*<sup>50</sup> del principio constitucional de la carrera administrativa (artículo 125 Superior), que además, en su faceta de norte hermenéutico, orienta la debida interpretación legal.

En esa medida, debe considerarse sin ambages que la Ley 1960 rige para la Convocatoria 433, y por ello, por lo que se constituye como un parámetro obligatorio para su ejecución, por lo que su inobservancia afrenta el derecho fundamental al debido proceso.

12.- Como se relacionó anteriormente, en su Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, la CNSC asimiló el concepto de *“cargo equivalente no convocado”* señalado en la Ley 1960, con la OPEC, Oferta Pública de Empleos de Carrera. La OPEC está integrada por la *“información correspondiente al nivel, la denominación, el grado y la asignación salarial de cada empleo, el propósito y las funciones del empleo, los requisitos de estudio, experiencia y las alternativas; la dependencia, el municipio donde se ubica el cargo y el número de vacantes del empleo a proveer”*<sup>51</sup>.

Haciendo eco del Criterio Unificado de la CNSC, el ICBF expuso la asimilación del empleo equivalente por la OPEC:

La OPEC, según definición de la CNSC es el *“listado donde se encuentran las vacantes definitivas que requieren cubrir una entidad el cual se consolida basándose en los manuales de funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal”*. Así las cosas, la OPEC es la lista de vacantes a proveer en el marco de una determinada convocatoria.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C 533 de 2010.

<sup>50</sup> “La carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho con los siguientes objetivos: (i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta”. Corte Constitucional, sentencia C 288 de 2014.

<sup>51</sup> <https://grupoguard.com/co/ayuda/convocatorias/opec/>

En un establecimiento del orden nacional como el ICBF, que tiene miles de cargos a lo largo del país, se hizo un estudio geográfico de distribución con base en el cual se proyectó la respectiva OPEC para las diferentes Regionales, bajo criterios que no pueden ser desconocidos en el presente asunto<sup>52</sup>.

Valga anotar que la asimilación de la equivalencia de cargos al OPEC es de reciente invención por la CNSC, pues incluso en el Criterio Unificado de 1 de agosto de 2019 (que también abordó la incidencia de la Ley 1960 en los trámites meritorios que la precedieron y la sucederán), derogado por el de 16 de enero de 2020, ni siquiera lo mencionó.

Tal asimilación, la de “*empleo equivalente*” con la OPEC, ostenta dos dificultades, una jurídica y una práctica.

En cuanto a lo jurídico, debe atenderse que el Decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”, definió “empleo equivalente” en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2.2.11.2.3 *Empleos equivalentes*. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Nótese cómo la definición legal es más estrecha que la insertada en el Criterio Unificado, pues la de éste añade criterios como “nivel”, “asignación salarial idéntica”, “propósito”, “dependencia”, “municipio donde se ubica el cargo” y “número de vacantes del empleo a proveer”, lo que implica un abierto desafío al criterio hermenéutico consignado en el artículo 28 del Código Civil que dispone que “*Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal*”. (Negrilla fuera de texto).

---

<sup>52</sup> Folio 532 y 533.

En el aspecto concreto, debe considerarse que el propósito de la Ley 1960 fue ordenar la utilización de las listas existentes para proveer las “*vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, o sea, reglamentar que las plazas que no estaban disponibles para el inicio de la convocatoria puedan ser provistas por el sistema de mérito; Por el contrario, la definición de la CNSC, al reducir la equivalencia de los cargos a su identidad OPEC que los detalla infinitesimalmente (considerando incluso su ubicación territorial o su “*propósito*”), amplifica considerablemente una restricción, lo cual es contrario a la vocación expansiva del sistema de carrera.

De otro lado, la visión de “equivalencia del cargo OPEC”, implicaría que el artículo 6 de la Ley 1960 reduciría dramáticamente su efecto práctico, pues quien concursara para un cargo, pero no se posicionara dentro del número de vacantes ofertadas, sólo podría optar por **el mismo cargo** (como lo reconoció la CNSC<sup>53</sup>), prerrogativa con la que de todas maneras cuenta por el hecho mismo de integrar la lista.

Además, gramaticalmente “equivalencia”, en un sentido eficaz para el concurso de méritos, implica “*Igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas*”<sup>54</sup>, teniendo por “igual” “*que tiene las mismas características que otra persona o cosa en algún aspecto o en todos*” y “*muy parecido o semejante*”<sup>55</sup>, o sea, una relación basada en similitud parcial, mientras que la definición OPEC implica considerar como equivalente sólo lo que es idéntico.

En ese orden de ideas, la interpretación efectuada por la CNSC de que los cargos equivalentes sólo son los que comparten el mismo código OPEC es constitucionalmente inadmisibles, y por ello, no es un argumento atendible para negar el derecho reclamado por la Accionante.

Con base en las anteriores consideraciones, es claro que el Concepto Unificado de enero de 2020 es ostensiblemente inconstitucional, en la medida en que desafía flagrantemente el artículo 125 de la Constitución Nacional, no sólo en el espíritu que

---

<sup>53</sup> “a la fecha no existe solicitud de uso de lista de elegibles por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar **para proveer vacantes iguales al empleo ofertado Nro. 38762**”. Folio 200.

<sup>54</sup> <https://dle.rae.es/equivalencia>

<sup>55</sup> <https://dle.rae.es/igual?m=form>. Negrilla fuera de texto.

lo alienta (la carrera administrativa como regla general y el ingreso y permanencia exclusivamente basado en el través del mérito), sino además por cuanto no consideró tal precepto como un referente hermenéutico, pues de haberlo hecho, habría utilizado la existente definición de “empleo equivalente” del Decreto 1083 de 2015, que amplifica el radio de acción de la carrera administrativa, en vez de concebir una restricción más amplia, que detalla la similitud de cargos hasta recortar ostensiblemente la posibilidad de que las listas puedan ser reutilizadas.

En ese orden de ideas, esta Corporación hará uso de la excepción de inconstitucionalidad<sup>56</sup> consignada en el artículo 4 de la Constitución Política, e inaplicará para el caso el “*criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*”.

13.- Refutadas las argumentaciones con base en las cuales se pretendió escamotear la posibilidad de que la lista de la Accionante pudiese ser utilizada para proveer las vacantes surgidas con posterioridad a la Convocatoria, esta Corporación, acatando además su precedente horizontal que resolvió idéntica situación por medio de sentencia de 30 de junio de 2020 dentro del radicado 54-518-31-12-002-2020-00033-01, amparará los derechos fundamentales conculcados dando las órdenes respectivas para su restablecimiento.

14.- Con relación a la extensión de esta decisión, debe señalarse que la posibilidad de emitir una decisión *inter comunis* (al margen del análisis de si esta Corporación tiene competencia para ello), impondría los siguientes requisitos:

No obstante, en aras de discusión, si se llegare a decir que se producen efectos *inter comunis*, pese a que por regla general los fallos de la Corte Constitucional en sede de tutela producen efectos *inter partes*, esta Corporación con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y particularmente para proteger el derecho a la igualdad, ha admitido extender los efectos de sus decisiones en sede de tutela, otorgándole efectos *inter comunis*, cuando sea estrictamente necesario evitar la repetición de violaciones de los derechos tutelados.

---

<sup>56</sup> “La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto *inter partes*, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”. Corte Constitucional, sentencia SU 132 de 2013.

Al respecto en la Sentencia SU-1023 de 2001, esta Corporación desarrolló las razones que justifican la extensión de los efectos a los fallos de tutela. En dicha oportunidad indicó:

*“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, **siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.***

*En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales **los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.***<sup>57</sup>

\*Negrilla fuera de texto.

Por ende, el ejercicio radica en identificar a quienes encontrándose en “*condiciones comunes*” con la Accionante, puedan resultar perjudicados con el amparo de sus derechos.

Al respecto, cabe resaltar que la Ley 1960 es aplicable a la convocatoria 433, recordando que fue promulgada posteriormente, en función de las vacantes que “*surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*”, mientras que la previsión del concurso de ascenso implica, ese sí, su estructuración como tal desde el comienzo, según lo señalado en su artículo 29, numeral 3, inciso 3 de la misma Ley:

Si en el desarrollo del concurso de ascenso **no se inscribe** un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Auto 273 de 2013.

inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuaran en el concurso abierto de ingresos sin requerir una nueva inscripción.

\*Negrilla fuera de texto.

Así, es evidente que la provisión de vacantes por equivalencia en la Convocatoria 433 regida por el Acuerdo 20161000001376 de 5 de septiembre de 2016<sup>58</sup> no vulnera derecho alguno a los funcionarios de carrera que eventualmente pretenderán ascender, por cuanto en ella no se inscribió ninguno como tal.

Adicionalmente, considerando que la fuente de la precisa vulneración de los derechos de la Accionante se ubicó en el Criterio Unificado CNSC de 16 de enero de 2019 que al asimilar la equivalencia de cargos al “número de OPEC” cercenó la posibilidad de que los aspirantes incluidos en las listas de elegibles de la convocatoria 433 pudieran reconsiderarse en nuevas vacantes, debe entenderse que esta decisión no afecta los derechos de ninguno de ellos, pues al haberse ya negado a todos, en nada les perjudica que se conceda a uno de ellos.

Tampoco puede entenderse que quienes ostentan cargos de carrera en provisionalidad pueden ser considerados para extender los efectos de la sentencia a la modalidad *inter comunis*, en la medida en que la terminación de su relación es un efecto legítimo de la provisión de empleos por el sistema de mérito<sup>59</sup>.

En la misma línea, frente al argumento del ICBF de que cada OPEC corresponde a una ubicación geográfica y que utilizar la lista de elegibles para proveer otro cargo con la misma nomenclatura en lugar distinto vulneraría el derecho a la igualdad de otros aspirantes que sí se presentaron a cargos para los que existen vacantes en estas zonas geográficas, debe considerarse que la provisión de las vacantes iniciales se ya realizaron *“la mayoría en el año 2018, y algunos que dieron lugar a discusión en el año 2019”*<sup>60</sup>, por lo que no es razonable concluir que tales concursantes se encuentran dentro de los parámetros OPEC para ser nombrados, pues de haber sido así, ello ya habría sucedido, y en esa medida, el reconocimiento que aquí se efectúa en nada les perjudica.

---

<sup>58</sup> Folio 97 y ss.

<sup>59</sup> “Los servidores nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, tal y como lo ha reconocido esta corporación en reiterados pronunciamientos, gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, que se traduce en que su retiro del servicio público solo tendrá lugar por causales objetivas previstas en la Constitución y en la ley, o para proveer el cargo que ocupan con una persona que haya superado satisfactoriamente el respectivo concurso de méritos, razones todas estas que deberán ser claramente expuestas en el acto de desvinculación, como garantía efectiva de su derecho al debido proceso y al acceso en condiciones de igualdad a la función pública”. Corte Constitucional, sentencia T 096 de 2018.

<sup>60</sup> Folio 532, respuesta ICBF.

Finalmente, esta Corporación concluye que no se cumplen las “*condiciones comunes*” que exige la jurisprudencia constitucional para extender los efectos de este fallo, en la medida en que la situación personal de la Accionante y su ejercicio concreto y oportuno de atribuciones de índole administrativa fueron puntales de la decisión, y tales aspectos no le pueden constar respecto del abigarrado grupo humano que concurso con Ella. En ese orden de ideas, esta decisión conservará la regla general del efecto *inter partes*.

15.- Dado que el trámite de nombramiento de un funcionario en carrera es complejo, pues en él confluyen diversas fases, actividades y autoridades, algunas de las cuales no cuentan con un término legal, esta Corporación dará órdenes detalladas para dar cumplimiento al fallo.

Realizada la anterior precisión, se establece que los mandatos se desprenden del itinerario descrito por el ICBF en su respuesta a esta acción para el cumplimiento de la Ley 1960 de 2019 y se amoldarán a las circunstancias excepcionales del caso.

Así, se ordenará que, en el plazo de 3 días contados a partir de la notificación de esta decisión, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR verifique en su planta global los empleos que cumplen con las características de equivalencia del cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 al que concursó MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL, con estricto apego a los parámetros consignados en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, los cuales deben estar reportados o ser actualizados en el mismo lapso en el aplicativo sistema de apoyo para la igualdad, el mérito y la oportunidad (SIMO).

Acto seguido, de hallarlos, en el término de tres días hábiles contados a partir de realizado lo anterior, solicitará a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el uso de la lista de elegibles donde MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL ocupó el sexto lugar.

La CNSC informará dentro de los tres días hábiles siguientes si MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL cumple los requisitos para el uso de su lista en los cargos que hayan sido identificados como equivalentes a aquel al que concursó, y definirá la tarifa que debe pagar el ICBF por tal uso. Dentro de los tres días hábiles siguientes de obtenido el concepto favorable, el ICBF expedirá el respectivo certificado de

disponibilidad presupuestal por la suma que soporta su uso, el cual enviará dentro de los tres días siguientes a la CNSC quien expedirá la autorización de uso de la lista de elegibles en otros tres días.

Una vez la CNSC realice tal actividad, el ICBF contará con tres días hábiles para informar a MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una, para la cual ésta contará con diez días, elección con base en la cual el ICBF expedirá la respectiva resolución de nombramiento en periodo de prueba en un término de tres días, y a partir de allí se adelantarán los trámites de aceptación y posesión y demás necesarios para concretar el derecho, de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015 y demás normas aplicables. Tal itinerario de sintetiza así:

RESPONSABLE/ ACCIÓN	TÉRMINO MÁXIMO
ICBF: Verifica planta global/actualiza SIMO	3 días
ICBF: Solicita a CNSC el uso de la lista de elegibles donde MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL	3 días
CNSC: Informa si MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL cumple requisitos/ define tarifa de uso	3 días
ICBF: Expide CDP	3 días
ICBF: Envío de CDP a CNSC	3 días
CNSC expide autorización de uso	3 días
ICBF informa a MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una	3 días (a partir de comunicación de autorización de uso por la CNSC)
MARTHA CECILIA LUQUE VILLARREAL informa vacante de su preferencia	10 días
ICBF expide resolución de nombramiento en periodo de prueba	3 días

En todo caso, la actuación globalmente considerada no podrá tener una duración mayor de 30 días, y para su cabal realización las Accionadas deberán actuar de manera coordinada y colaborativa en función del principio consignado en el artículo 113 de la Constitución Nacional.

En mérito de lo expuesto, la SALA ÚNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pamplona, el 12 de agosto de 2020, y en su lugar tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo,

igualdad y acceso a cargos públicos por el sistema de méritos, conforme la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional el *“criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”*, emanado de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el 16 de enero de 2020.

**TERCERO: ORDENAR** que en el plazo de 3 días contados a partir de la notificación de esta decisión, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR verifique en su planta global los empleos que cumplen con las características de equivalencia del cargo de PROFESIONAL ESPECIALIZADO, Código 2028, Grado 17 al que concursó MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL, con estricto apego a los parámetros consignados en el artículo 2.2.11.2.3. del Decreto 1083 de 2015, los cuales deben estar reportados o ser actualizados en el mismo lapso en el aplicativo sistema de apoyo para la igualdad, el mérito y la oportunidad (SIMO).

Acto seguido, de hallarlos, en el término de tres días hábiles contados a partir de realizado lo anterior, solicitará a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL el uso de la lista de elegibles donde MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL ocupó el sexto lugar. La CNSC informará dentro de los tres días hábiles siguientes si MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL cumple los requisitos para el uso de su lista en los cargos que hayan sido identificados como equivalentes a aquel al que concursó, y definirá la tarifa que debe pagar el ICBF por tal uso. Dentro de los tres días hábiles siguientes de obtenido el concepto favorable, el ICBF expedirá el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal por la suma que soporta su uso, el cual enviará dentro de los tres días siguientes a la CNSC quien expedirá la autorización de uso de la lista de elegibles en otros tres días.

Una vez la CNSC realice tal actividad, el ICBF contará con tres días hábiles para informar a MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una, para la cual ésta contará con diez días, elección con base en la cual el ICBF expedirá la respectiva resolución de nombramiento en periodo de prueba en un término de tres días, y a partir de allí se adelantarán los trámites de aceptación y posesión y demás necesarios para concretar el derecho, de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015 y demás normas aplicables. Tal itinerario de sintetiza así:

RESPONSABLE/ ACCIÓN	TÉRMINO MÁXIMO
ICBF: Verifica planta global/actualiza SIMO	3 días
ICBF: Solicita a CNSC el uso de la lista de elegibles donde MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL	3 días
CNSC: Informa si MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL cumple requisitos/ define tarifa de uso	3 días
ICBF: Expide CDP	3 días
ICBF: Envío de CDP a CNSC	3 días
CNSC expide autorización de uso	3 días
ICBF informa a MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL las vacantes identificadas como equivalentes para que de éstas elija una	3 días (a partir de comunicación de autorización de uso por la CNSC)
MARTHA CECILIA LUQUE VILLAREAL informa vacante de su preferencia	10 días
ICBF expide resolución de nombramiento en periodo de prueba	3 días

En todo caso, la actuación globalmente considerada no podrá tener una duración mayor de 30 días, y para su cabal realización las Accionadas deberán actuar de manera coordinada y colaborativa, en función del principio consignado en el artículo 113 de la Constitución Nacional.

**CUARTO: COMUNICAR** lo decidido a los interesados, de la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: ORDENAR** a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, **PUBLICAR** en la página *web* de dichas entidades la presente decisión, con el fin de notificar a los terceros interesados y vinculados.

**SEXTO: REMITIR** la actuación procesal a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

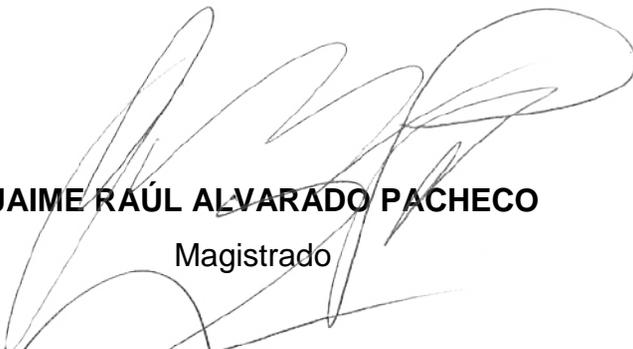
La presente decisión fue discutida y aprobada en sala virtual realizada el 18 de septiembre de 2020.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS**

Magistrado



**JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO**

Magistrado



**JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**

Magistrado

**Firmado Por:**

**NELSON OMAR MELENDEZ GRANADOS  
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
DESPACHO 1 TRIBUNAL SUPERIOR PAMPLONA**

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

Código de verificación:

**5066be2986aa6cfb7d6f10537c17d2e591f139df20f5c8bab1d2b92a3f369fbe**

Documento generado en 18/09/2020 05:00:54 p.m.

# **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## **SALA PENAL – En tutela -**

**Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS DIETTES LUNA**

**Bucaramanga, octubre veinte (20) de dos mil veinte (2020)**

### **ASUNTO**

Se resuelve la impugnación interpuesta por el ASESOR JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL contra la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2020 por la Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual concedió el amparo deprecado.

### **ANTECEDENTES**

1.- La señora Anyela María Ferro Zanguña manifestó que - en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 - la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó un concurso abierto de méritos - N° 436 de 2017 – mediante el Acuerdo 20171000000116 del 24 de julio de 2017, para proveer 4973 vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA”; se inscribió para la denominada Profesional Grado 8 OPEC 57608 y a través de la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles que cobró firmeza el siguiente 6 de noviembre; inicialmente ocupó el 4° puesto y en la actualidad el 1º, pues los dos primeros aspirantes no



aceptaron, el tercero se posesionó y superó el período de prueba; respecto del uso de la lista de elegibles aplica el fenómeno de la retrospectividad y, por ende, su vigencia es de dos años, acorde con lo establecido en la Ley 1960 de 2019, la Circular 001 de 2020, el Acuerdo 165 de 2020 y el criterio unificado sobre uso de listas de elegibles de la CNSC del pasado 16 de enero; el artículo 58 del Acuerdo N° CNSC – 20171000000116 del 24 de julio de 2017 dispuso la recomposición automática de las listas de elegibles una vez los aspirantes tomen posesión del empleo en estricto orden de mérito, no acepten o no se posesionen dentro de los términos legales, o sean excluidos – artículos 55 y 56 –.

El SENA solicitó autorización a la CNSC para usar las listas de elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017, así: (I) Marzo 24 de 2020, primer bloque – Radicado N° 20203200436562 –, correspondiente a (i) Dirección General - Dirección Jurídica - Profesional (SENA) - 8 - 1 - 118945 y (ii) Huila - Centro de Gestión Dllo Sostenible Surcolombiano - Profesional (SENA) - 8 - 1 - 118578, dado que no existían listas de elegibles para cubrir esas plazas y, en consecuencia, el SENA reconoció la existencia de dos vacantes definitivas para los mismos o similares empleos a los que ha concursado y (II) Abril 30 de 2020, segundo bloque – Radicado N° 20203200520132 –, correspondiente a Cundinamarca – Despacho Dirección - Profesional - 8 - 1 - 130310, es decir, reconoció la existencia de una vacante definitiva similar a la cual concursó y no reportó en la Convocatoria 436; por consiguiente, su OPEC 57608 podía ser utilizada para ocupar una de dichas vacantes – según el estudio que efectuara la CNSC -, pues se trata de empleos iguales, con funciones, requisitos y asignación iguales – acorde con el Manual de Funciones -, de tal forma que si el SENA no efectuaba esa solicitud a la CNSC o pedía ofertarla en un nuevo concurso, vulneraría sus derechos fundamentales, máxime si las estaban ocupando personas nombradas en provisionalidad.



Afirmó que el 17 de mayo de 2010 – sic – le solicitó al SENA usar la lista de elegibles en que se encuentra en el primer puesto para su nombramiento – Radicados N° 7-2020-080337 y N° 7-2020-080755 -, contestándole el pasado 23 de junio que “... del reporte realizado hasta el momento a la CNSC de las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la realización de la Convocatoria 436 de 2017 y de las vacantes cuyos concursos fueron declarados desiertos, no existe una vacante (desprovista, en provisionalidad o en encargo) que corresponda al empleo OPEC N° 57608, el cual se denomina Profesional Grado 08, ubicado en el municipio de Soacha (Cundinamarca), con el propósito, funciones y requisitos del proceso GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO. En caso que con posterioridad se presente alguna vacante en la cual Usted cumpla con los requisitos para ser nombrada y se cuente con autorización de la CNSC, será oportunamente informada...el uso de las listas conformadas en el marco de la Convocatoria 436 de 2017 únicamente procede frente a vacantes que correspondan a los “mismos empleos” reportados y respecto a los cuales ya se brindó una respuesta concreta...”.

Después de citar algunos pronunciamientos judiciales emitidos en situaciones similares, solicitó amparar sus derechos fundamentales y, por lo tanto, (i) ordenar al Director Nacional del SENA - o a quien delegara - procediera de manera prioritaria a solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil el uso de la lista de elegibles conformada por la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 para suplir todas las vacantes definitivas que surgieron con posterioridad al cierre de la OPEC o no reportadas, relacionadas con el empleo de Profesional Grado 8 y (ii) ordenar a la CNSC realizar el estudio técnico de la citada Resolución 20182120138255 y remitir la autorización con su nombre para cubrir las vacantes definitivas del empleo de Profesional Grado 8 iguales o equivalentes o empleos con similitud funcional; en forma subsidiaria, pidió (i) suspender la vigencia del artículo 6° de la referida Resolución 20182120138255, a fin de no causar un perjuicio irremediable por la posible mora en el estudio y las actividades administrativas y financieras que desarrollan el SENA y la CNSC, (ii) limitar en el tiempo al SENA y a la



CNSC para realizar los trámites administrativos y financieros requeridos, sin que sea superior a la vigencia de las listas de elegibles, (iii) vincular a los terceros interesados como los funcionarios que ocupan dichos cargos en provisionalidad al interior del SENA y (iv) pedir al SENA y a la CNSC que al contestar la acción de tutela informaran las vacantes definitivas (desiertas, nuevas generadas por alguna causa legal, vacantes no reportadas o cargos creados) existentes para el cargo de Profesional Grado 8 o equivalentes del SENA, indicando el propósito, funciones, requisitos y asignación salarial, con el objeto de establecer la similitud funcional del cargo.

2.- Una vez avocado conocimiento el Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga corrió traslado del escrito de tutela y los interesados contestaron lo siguiente:

2.1. Un asesor jurídico de la CNSC manifestó que el amparo deprecado se tornaba improcedente en virtud del principio de subsidiariedad, puesto que la demandante dispone de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho previstos en la Ley 1437 de 2011 para controvertir los resultados del concurso, aparte que no demostró la inminencia, urgencia, gravedad y el carácter impostergable constitutivos de un perjuicio irremediable; además, consultado el Banco Nacional de Listas de Elegibles constató que la CNSC - mediante la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2019 (sic) que cobró firmeza el 6 de noviembre siguiente (sic) - conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo N° 57608, denominado Profesional Grado 8 del Sistema General de Carrera Administrativa del SENA, ofertado a través de la convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, en la cual la accionante ocupó el 4° puesto, de tal modo que su posición carecía de mérito para ser nombrada, a lo cual se sumaba que lo pretendido contrariaba lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 - vigente cuando se realizó el concurso -, según el cual las listas de elegibles “en estricto orden de mérito cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, no otras.



Agregó que las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa pueden usarse para proveer las vacantes generadas en los empleos convocados, por su tiempo de vigencia - dos años -, tal como ocurría con las integradas para los empleos que hicieron parte de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, acorde con lo establecido en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, el cual modificó el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004; adicionalmente, en cumplimiento de la mencionada normatividad la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública - a través del numeral 6° de la Circular Conjunta N° 20191000000117 del 29 de julio de 2019 - impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019 y, en consecuencia, si las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas antes de entrar en vigencia la ley 1960 de 2019, solo pueden ser utilizadas para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes - o vacantes en cargos de empleos equivalentes de la respectiva Convocatoria.

Por último, adujo que las causales de retiro del servicio están definidas en los artículos 41 y 42 de la Ley 909 de 2004, lo cual podría conllevar - previa solicitud de la entidad - al uso de una lista de elegibles vigente, en cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1° del artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, así (i) presentada la renuncia en período de prueba o ante la derogatoria del nombramiento, el “uso de listas es automática” y, por lo tanto, la entidad está autorizada para utilizar en estricto orden de mérito las listas de elegibles durante su vigencia – numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 – y (ii) si se presenta la renuncia o se declara la vacancia definitiva, superado el período de prueba, la entidad debe solicitar autorización para hacer “uso de la lista con cobro” – inciso 4° del artículo 30 de la Ley 909 de 2004 –; en el caso del SENA efectuó una “solicitud de autorización del uso de las listas de



elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017” - a través del radicado 20203200636812 -, sin incluir la OPEC 57608, petición atendida a través del radicado 20202120501431 del pasado 1° de julio.

2.2. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA indicó que la CNSC abrió la Convocatoria 436 de 2017 para proveer definitivamente los empleos vacantes del personal perteneciente al Sistema General de Carrera Administrativa del SENA; en el Acuerdo N° 20171000000116 del 24 de julio de 2017 se establecieron las reglas del concurso que debían aceptar los interesados, según lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 9° ibídem; cada persona podía inscribirse a un solo empleo público; cada OPEC y el número de vacantes era diferente; a través de la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo de carrera identificado con OPEC N° 57602 – sic –, denominado Profesional Grado 8, con vigencia de dos años – artículos 58 del Acuerdo 20171000000116 de 2017 y 31 numeral 4° de la Ley 909 de 2004 –; en firme dicha lista de elegibles el nominador debía efectuar el nombramiento en período de prueba, en estricto orden de mérito.

El 16 de enero de 2020 la CNSC unificó su criterio y aclaró (i) sobre el uso de listas de elegibles en los “mismos empleos” que “... las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC” y (ii) sobre el uso de listas de elegibles en “empleos equivalentes”,



aclaró que “El enfoque dado por la Ley 1960 de 2019 para los procesos de selección, implica que éstos deberán ser estructurados considerando el posible uso que pueda hacerse de las listas de elegibles para empleos equivalentes, con el objeto de lograr que ellos sean equiparables desde el proceso de selección”; y en relación con el requisito de “ubicación geográfica”, el siguiente 29 de febrero en Concepto N° 20202120242511 el Comisionado Fridole Ballén Duque aclaró que hacía referencia a las vacantes ubicadas en el mismo municipio donde está el empleo reportado.

No era sujeto pasivo de la acción constitucional porque no le correspondía elaborar ni conformar las listas de elegibles, así como la actora contaba con otros mecanismos de defensa judicial - medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa – contra los actos administrativos emitidos por el SENA o la CNSC, a la par que podía solicitar su suspensión como medida cautelar, al considerarlos ilegales o inconstitucionales, máxime si la accionante no pidió una protección transitoria, ni demostró con prueba alguna que se le causa un perjuicio de carácter irremediable.

La accionante se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 para participar en el empleo de carrera identificado con código OPEC 57608, denominado Profesional Grado 8, para proveer una vacante en Soacha; en la lista de elegibles ocupó la posición N° 4 que no le otorgaba derechos de carrera administrativa, pues el SENA nombró al primero en la lista; la Convocatoria 436 de 2017 se adelantó con anterioridad a la expedición de la Ley 1960 de 2019 que permite hacer uso de las listas de elegibles en empleos equivalentes y, entonces, el uso de listas que la CNSC apruebe para el SENA es únicamente para proveer las vacantes de los mismos empleos reportados; la CNSC es la encargada del análisis funcional de los empleos con las vacantes existentes y la autorización del uso de listas, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004; el SENA efectuó el reporte de vacantes definitivas existentes en la planta de personal a la CNSC, entidad que debe aprobar el uso de las listas de elegibles conformadas en la Convocatoria 436



de 2017 para los “mismos empleos” con las características establecidas en el criterio unificado y estén vigentes, pero no existen vacantes de Profesional Grado 8 en Soacha pertenecientes al proceso de Gestión del Talento Humano que cumplan el requisito del criterio unificado para vincular a la accionante.

2.3. Los demás aspirantes que conforman la lista de legibles fueron vinculados y guardaron silencio sobre lo planteado.

3.- El anterior cognoscente resolvió declarar improcedente el amparo deprecado, puesto que la accionante cuenta con otros mecanismos judiciales idóneos para resolver su controversia - la justicia contenciosa administrativa -, a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, pudiendo solicitar la adopción de las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y 234 de la Ley 1437 de 2011; además, no acreditó la existencia de un perjuicio de carácter irremediable.

4.- Inconforme con el fallo, la demandante lo impugnó porque no se realizó un estudio de fondo de los hechos y sus pretensiones, solo se sostuvo que - por subsidiariedad - era improcedente el amparo, al contar con otros mecanismos de defensa judicial – contencioso administrativo –, cuando lo rogado consistía en usar la lista de elegibles de la OPEC 57608 - Resolución 20282120138255 - para ser nombrada en un empleo no convocado - en armonía con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 -, más aún si un proceso de esa índole podría durar más de 6 años.

De otro lado, los argumentos de las demandadas no se ajustaban concretamente a los antecedentes que originaron la acción constitucional, pues la CNSC faltó a la verdad al afirmar que buscaba acceder a un cargo para el cual no concursó y cuyos derechos no adquirió, buscando poner en duda su participación en el concurso, aún cuando se contradijo al aseverar que se encontraba en el Banco Nacional de Listas de Elegibles; además, sabía que unos eran los empleos inicialmente provistos y otros los no



convocados, uno de los cuales reclamaba, a fin que no se vulnerara su derecho al acceso a cargos públicos por mérito, igualdad y transparencia; por ende, los empleos no convocados correspondían a las vacantes definitivas que surgieron con posterioridad a la convocatoria 436 de 2017, cuya provisión se debía regir por los cambios introducidos en la Ley 1960 de junio de 2019, donde se dispuso “4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad”.

Entonces, su inconformidad radicaba en que - a pesar de existir tres vacantes definitivas en el SENA en empleos equivalentes al que concursó - no se integraba una lista con esas tres vacantes de empleos con similitud funcional – Profesional Grado 8 – pudiendo - por posición de mérito y al cumplir los requisitos - acceder a una de ellas con base en el criterio del mérito de contar con un mejor puntaje que los allí ubicados geográficamente; o sea, su debate se centraba en el antes y el después de la ley 1960 de 2019, pues inicialmente la CNSC - en Criterio Unificado del 1° de agosto de 2019 - dispuso que el nuevo régimen era aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019 y – mediante el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020 – dejó sin efectos el anterior y debían favorecerla antes de producirse el vencimiento de su lista de elegibles.

Añadió que ante diferentes fallos judiciales la CNSC conformó la lista general para los cargos de la Convocatoria 436 de 2017, declarados desiertos, por lo cual no se trató de los mismos empleos y los aspirantes nombrados en periodo de prueba accedieron a un cargo para el cual no concursaron y cuyo derecho no ganaron; entonces, negar el uso de su lista de elegibles por no ser de la ubicación geográfica donde están las vacantes, era inconstitucional.



La actora – vía correo electrónico - el pasado 10 de agosto adicionó la impugnación argumentando que la H. Corte Constitucional en sentencia T-180 de 2015 sostuvo que la acción de tutela es procedente – así exista otro medio de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa – si no es eficaz para lograr la protección inmediata de los derechos, ni garantizar la correcta aplicación del artículo 125 de la Carta Política; y el siguiente 27 de agosto allegó copia de un fallo de tutela proferido por el H. Tribunal Superior de Medellín el anterior 24 de julio, en un caso similar.

5.- La señora Dolly Rincón Rodríguez aseguró que participó en la Convocatoria 436 y tenía la expectativa de conformar una lista de elegibles para acceder por méritos a un empleo no convocado, por lo cual aportó distintas providencias de la H. Corte Constitucional como criterio auxiliar de interpretación sobre la retrospectividad de la legislación, aplicable al caso concreto de la Ley 1960 de 2019; expuso que en el SENA habían más de 200 cargos para llevar a un nuevo concurso, a pesar de ya existir listas de elegibles, al estimar que la Ley 1960 de 2017 (sic) no admite el uso de las listas de elegibles con posterioridad a la convocatoria 436; sin embargo, en los fallos proferidos por los H. Tribunales Administrativos del Valle del Cauca y Tolima se concluyó lo contrario; las listas de elegibles de la convocatoria 436 están vigentes, guardan las mismas similitudes fácticas con la de la accionante y ante una duda razonable debe favorecerse al trabajador - al elegible -; adjuntó la Resolución N° 20182120188655 del 24 de diciembre de 2018 - por la cual se conformó la lista de elegibles de la OPEC 58657, donde ocupó la posición N° 2 - y allegó fallos de tutela proferidos por diferentes despachos judiciales respecto de situaciones similares.

6.- Con proveído del pasado 2 de septiembre esta Colegiatura decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto que avocó conocimiento, pues el Juez Sexto Penal del Circuito de esta ciudad no vinculó al trámite a los funcionarios que ocupan – en provisionalidad – los empleos del SENA, a saber: (i) Ubicación: Dirección General - Dirección Jurídica -, denominación: Profesional



Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 – 118945; (ii) Ubicación: Huila - Centro de Gestión Dlo Sostenible Surcolombiano -, denominación: Profesional Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 - 118578 y (iii) Ubicación: Cundinamarca – Despacho Dirección -, denominación: Profesional Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 – 130310.

7.- El siguiente 4 de septiembre se avocó nuevo conocimiento, vinculó a los antedichos, corrió traslado del escrito de tutela y los interesados contestaron lo siguiente:

7.1. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA informó que la OPEC 57608 pertenece al proceso de Gestión del Talento Humano; revisados los cargos vacantes y desiertos, no hay cargo equivalente a ese proceso; en la OPEC 2019-118945 y OPEC 2019-118578, pertenecientes al proceso de Gestión Jurídica y de Direccionamiento Estratégico, están encargados los funcionarios Antonio Trujillo Illera y Gina Andrea Arcos Avila, respectivamente; la OPEC 2019-130310 - proceso de Gestión Contractual - está vacante, o sea, no la ocupa algún funcionario.

7.2. El señor Antonio José Trujillo Illera aceptó ocupar el cargo de Profesional Grado 8 por encargo que tramitó ante la Secretaría General del SENA, sin que tuviera nada que agregar respecto de la reclamación de la actora.

En escrito adicional indicó que es abogado, especializado en Derecho Administrativo, Diplomado en Derecho Disciplinario, con más de 24 años de experiencia a nivel profesional, asesor y directivo del SENA, vinculado en un empleo de carrera administrativa del nivel profesional grado 7; mediante la Resolución N° 1-1095 del 21 de junio de 2019 lo encargaron como Profesional Grado 8, con IDP 230, vacancia definitiva, adscrito a la Dirección Jurídica del SENA, cuyas funciones exigían el perfil de abogado especializado; tomó posesión el siguiente 15 de julio – Acta 265 –; no ocupa el cargo en



provisionalidad, sino en encargo y tiene un derecho adquirido, conforme a la normatividad vigente.

Dicho cargo no tiene las mismas o similares funciones ni requisitos al de Profesional Grado 8 para el cual se postuló la concursante, pues dicho empleo está orientado a “Participar en la organización y administración del talento humano del Centro de Formación a través de la inducción, el entrenamiento en el puesto de trabajo, la capacitación, el bienestar, la compensación y la evaluación del desempeño, hacia el óptimo funcionamiento del personal y propiciar ambientes de trabajo adecuados, fortalecer competencias y contribuir al logro de los objetivos institucionales desde el Centro”, lo que de ninguna manera corresponde a las funciones, perfil y rol de abogado exigidas para el empleo en que fue encargado – Profesional Grado 8, IDP 230 – adscrito a la Dirección Jurídica; a su turno, la similitud de propósitos, requisitos y funciones de un empleo le corresponde determinarlo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad responsable de conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles.

7.3. Los demás vinculados guardaron silencio durante el lapso otorgado.

8.- La nueva cognoscente tuteló los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y acceso a cargos públicos de la accionante y, en consecuencia, ordenó al SENA verificar si la OPEC 57608 es compatible con las OPEC 118945, 118578 y 130310 – declaradas vacantes definitivas –; una vez estableciera su equivalencia en denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito y funciones, de ser procedente, debía remitir a la Comisión Nacional del Servicio Civil la autorización de uso de la lista de elegibles; una vez materializado lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil está obligada a conformar las listas de elegibles para las OPEC 118945, 118578 y 130310 - en estricto orden de méritos - y remitir el respectivo acto administrativo al SENA para que efectúe los nombramientos en período de prueba; de asistirle derecho preferencial a la actora a ser nombrada en



período de prueba en cualquiera de las OPEC 118945, 118578 y 130310, ordenó suspender los efectos de la prescripción de las listas de elegibles relacionadas, hasta concretarse el cabal cumplimiento de esa determinación; finalmente, advirtió a la demandante que el amparo no implicaba “per se” el nombramiento en período de prueba en el cargo al cual aspira, pues todo dependía del estudio que adelantara el SENA, las equivalencias en denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito y funciones, frente a la OPEC a la cual concursó y las ofertadas como definitivas y, por ende, de no favorecer sus intereses, ineludiblemente debe acudir al juez contencioso administrativo a definir su legalidad.

9.- Inconforme con el fallo, el Asesor Jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil lo impugnó por vulnerar los principios de igualdad, legalidad y acceso a cargos públicos por mérito, pues la tesis de la a quo implicaba erigir la tutela en una causal para acceder al servicio público sin méritos; también desconocía el principio de subsidiariedad, ya que se limitó a indicar que los medios de control de lo contencioso administrativo “de ningún modo representan un medio de protección efectivo de los derechos fundamentales de las personas que, habiendo adelantado los trámites necesarios para su vinculación a través de un sistema de selección de méritos, ven truncada su posibilidad de acceder al cargo público por aspectos ajenos a la esencia del concurso” y, por lo tanto, incurrió en error al suponer - sin estar probado - que la accionante tiene derecho a acceder a un cargo público por mérito; no obstante, la actora pretendía eludir que no logró una posición de mérito, para ser nombrada por vía de tutela, desconociendo así el debido proceso del concurso de méritos.

Señaló que el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 - vigente al realizarse el concurso – consagra que con las listas de elegibles “en estricto orden de mérito se cubrirían las vacantes para las cuales se efectuó el concurso” - no otras – y, por consiguiente, las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa, culminado el proceso de selección



pueden usarse para proveer las vacantes que se generen en los empleos convocados, durante su vigencia – 2 años –, situación en que se encuentran las listas de elegibles de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA; en consecuencia, efectuados los nombramientos en período de prueba, no resulta jurídicamente viable reagrupar o integrar listas generales incluyendo a los elegibles que en su oportunidad no alcanzaron el orden de elegibilidad necesario para acceder a una de las vacantes ofertadas.

Agregó que se dio aplicación retrospectiva a la Ley 1960 de 2019, desconociendo que la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se hizo con anterioridad a su entrada en vigencia – Acuerdo N° 20182120149475 del 17 de octubre de 2018 –, lo que iba en contravía de lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913, dado que la ley rige con posterioridad a su publicación – junio 27 de 2019 – y, entonces, rige para procesos de selección o concursos iniciados con posterioridad a dicha fecha; a la par, el fenómeno de la retrospectividad procede “frente a situaciones que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa”, lo cual dista de la Convocatoria 436 de 2017 porque sus etapas ya estaban agotadas y se trataba de un hecho consolidado.

A través de la Circular Conjunta N° 2019100000117 del 29 de julio de 2019, numeral 6°, la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019, a partir de su entrada en vigencia y en relación con los procesos de selección a los que aplica y, por ende, las listas de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017 - aprobadas antes de entrar en vigencia la Ley 1960 de 2019 - solo pueden utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección o para cubrir nuevas vacantes de los “mismos empleos”, al igual que las causales de retiro del servicio están previstas en los artículos 41 y 42 de la Ley 909 de 2004, permitiendo la solicitud de uso de listas de elegibles vigente.



Informó que las listas de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se conformaron con la oferta pública de empleos de carrera – OPEC reportada por la entidad al inicio del proceso, lo que hace parte de las reglas de la convocatoria, aceptadas por los aspirantes en su totalidad al inscribirse – numeral 8° del artículo 13 del Acuerdo N° CNSC-20171000000116 del 24 de julio de 2017 – y, por lo tanto, al elegir un empleo también eligen una ubicación geográfica determinada por el lugar donde se encuentra dicho empleo; y si las vacantes enunciadas en el fallo de tutela no son del “mismo empleo” – criterio de unificación – no podrían proveerse con la lista en que se encuentra la accionante – Cundinamarca - Soacha- OPEC 57608 –.

Afirmó que por “mismos empleos” debe entenderse los que corresponden a igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, requisitos de estudio y experiencia reportados en la OPEC, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, es decir, un empleo igual en todos los componentes, requisito sine qua non para que un elegible pueda ser nombrado; además, para determinar si un empleo es “equivalente” a otro se debe analizar la similitud de funciones, requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales, nivel jerárquico y grado salarial, proceso que inicia con la revisión y selección de los empleos de las listas de elegibles vigentes; en consecuencia, contrario a lo afirmado por la a quo, las listas de elegibles pueden usarse para proveer “mismos empleos” que surjan con posterioridad en la planta de personal, no para empleos equivalentes – tal como se ordenó -; adicionalmente, según lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 acerca de los “empleos equivalentes”, dicha norma se encamina al amparo de los derechos del empleado que ostenta derechos de carrera administrativa cuando el empleo que desempeña ha sido objeto de supresión, es decir, no aplica para los elegibles que integran una lista y producto de su posición no pudieron acceder a una vacante de las ofertadas.

Indico que las OPEC 118945, 118578 y 130310 tienen diferente ubicación geográfica – Bogotá, Huila y Bogotá –, propósito, funciones y requisitos de



estudio diferentes a los requeridos en la OPEC 57608; el Acuerdo 562 de 2016 solo aplica para lo reportado en la Convocatoria 436 de 2017, sin que pueda extenderse a vacantes no reportadas por el SENA dentro de la Convocatoria o que surgieron con posterioridad; y en el fallo de primer grado – hojas 15 y 16 – se cita una sentencia de este Tribunal Superior que menciona empleos declarados desiertos dentro de la convocatoria, mientras que las vacantes denominadas 118945, 118578 y 130310 no hicieron parte de la Convocatoria.

Por último, resaltó que la juez de primer grado incurrió en error, pues el SENA no otorga la autorización para el uso de listas, dado que ese trámite es del resorte de la CNSC – Circular externa 001 del 21/02/2020 (202010000017) -, al igual que la suspensión de la prescripción de las listas de elegibles socava el principio de legalidad jurídica – numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 –, razones suficientes para revocar el fallo impugnado.

10.- El asesor jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil después presentó una solicitud de aclaración del fallo de primer grado, ya que en la CNSC está radicada la competencia para analizar si un elegible cumple con los requisitos establecidos para el empleo, dadas sus funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa – artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004 –; sin embargo, equivocadamente se dispuso que lo hiciera la entidad nominadora, lo cual desbordaba las competencias definidas en el artículo 15 ibídem, máxime si la CNSC administra el proceso de selección, puede realizar el estudio técnico para determinar si la aspirante cumple las exigencias de la OPEC y el pasado 21 de septiembre negó dicha solicitud.

11.- La demandante objetó lo manifestado por el Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales del SENA y pidió tener en cuenta como criterio auxiliar los pronunciamientos de distintos despachos judiciales sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019; adujo que - acorde con el cuadro comparativo de empleos presentado por el SENA - en la Convocatoria 436 de 2017 se ofertaron nueve (9) perfiles en nueve (9) OPEP diferentes: 57050, 57608 (de la actora), 57970,



58260, 58699, 60343, 60375, 60487 y 60508; revisado y comparado el propósito de los empleos, la OPEC 57608 es la única del Área de Talento Humano para un Centro de Formación, área temática que - según lo reiterado por las accionadas - define el perfil de cada OPEC de la Convocatoria, en el “mismo empleo” y en el caso concreto “su similitud funcional y equivalencia frente a los empleos “no convocados””; en la planta global del SENA se reportaron en vacancia definitiva no convocados tres (3) cargos de Profesional Grado 8, así: IDP 230, 4303 y 9236 correspondientes a las OPEC 118945, 118578 y 130310, respectivamente - anexo comparativo del SENA - y recientemente conoció que existe un cuarto cargo de Profesional Grado 8 con IDP 303 desprovisto, no relacionado en los informes ni autorizado por la CNSC.

Añadió que en los anexos de la tutela - oficio del pasado 24 de marzo con radicado 20203200436562 y oficio del siguiente 30 de abril con radicado 20203200520132 – se evidencia que las IDP de los cargos no ofertados de Profesional Grado 8 reportados no registran el área temática o perfil del cargo y, por ende, los elegibles no supieron a ciencia cierta qué perfiles eran, sí que son de la misma naturaleza, código y grado (Profesional Grado 8), permitiendo su nombramiento en uno de ellos para darle continuidad a la lista OPEC 57608, lo cual negó el SENA, al optar por proponer un nuevo perfil para reportarlas, así: la IDP 230 para el área de Jurídica y la IDP 9236 para el área de Contratación, perfiles no ofertados en la OPEC de la convocatoria; y de la IDP 303 se desconoce su perfil y las vacantes proyectadas en una nueva convocatoria, a pesar de existir una lista de elegibles para la OPEC 57608, integrada por ella y de la cual reclama uno de los cuatro cargos.

Al revisar la OPEC 57608 el estudio técnico arrojó que no es compatible para un empleo igual a las OPEC 118945, 118578 y 130310, pues no cumple con los requisitos establecidos por la CNSC, conforme al criterio unificado y concepto adjunto; al contrario, las nuevas OPEC no son compatibles con la OPEC 57608, dado que (i) las nuevas OPEC se perfilaron en empleos que no



fueron ofertados - Profesional Grado 8 en Gestión Jurídica y Profesional Grado 8 en Gestión Contractual – y, por ende, al surgir con posterioridad a la convocatoria, en el marco de la Ley 1960 de 2019, en aplicación del artículo 125 de la Constitución Nacional y la protección más favorable que brinda el artículo 53 superior, debía darse continuidad a la lista de elegibles de la OPEC 57608, empleo que sí se ofertó y es reclamado por la actora para acceder a un cargo no convocado en periodo de prueba, previa posición de mérito y cumplimiento de los requisitos y (ii) la lista que integra en la OPEC 57608 se encuentra vigente, siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, modificado por el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, según el cual: “4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad”; entonces, en una interpretación hermenéutica los perfiles de las vacantes no convocadas, identificadas y reportadas por el SENA para el nuevo concurso - OPEC 118945, 130310 y 118578 - contrarían la Ley 1960 de 2019, pues no se ofertaron en la Convocatoria.

De otra parte, la aplicación de la Ley 1960 de 2019 se dio atendiendo las directrices del criterio unificado del pasado 16 de enero, cuestionado en diferentes fallos judiciales y, por lo tanto, debía darse continuidad al uso de la lista de la OPEC 57608, en una de las vacantes no convocadas objeto de la presente tutela, a lo cual se sumaba que cursan varias acciones constitucionales contra las accionadas, para usar listas de elegibles en vacantes no convocadas en el marco de la Ley 1960 de 2019, ya que se modificaron discrecionalmente los perfiles, adquiriendo los nominadores un poder por encima del mérito, pues terminan decidiendo quién de los elegibles



en lista de espera ingresa y quién no ingresa a la carrera administrativa y qué cargos se someten a un nuevo concurso.

Por lo antedicho, solicitó modificar (o modular) la sentencia de primer grado que amparó sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y acceso a cargos públicos, en el sentido de ordenar: (i) al Director del SENA que - en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil - en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del fallo, realicen el nombramiento en periodo de prueba en el cargo de Profesional Grado 8 Código OPEC 57608, a quienes siguen en turno en la lista de elegibles conformada a través de la Resolución N° 2018212013825 del 17/10/2018, para cargos no convocados en el territorio nacional y (ii) en el evento que le asista el derecho preferencial de acceder en periodo de prueba a un cargo no convocado - de acuerdo a la posición de mérito y el cumplimiento de los requisitos mínimos dentro de la OPEC 57608 – se proceda a suspender los efectos de la prescripción de la citada lista de elegibles, hasta darle cabal cumplimiento a esa determinación.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- La acción de tutela es un mecanismo de rango constitucional concebido para proteger los derechos fundamentales cuando sean vulnerados o amenazados por acción u omisión de una autoridad o particular en los casos expresamente previstos por la ley, cuya procedencia está sujeta a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que a ella se acuda transitoriamente para precaver un perjuicio irremediable, caracterizándose por su naturaleza subsidiaria, no alternativa y mucho menos llamada a reemplazar procedimientos ordinarios previstos para su efectivo amparo.



2.- Acorde con los artículos 86 de la C.P. y 10º del decreto 2591 de 1991 la acción de tutela puede presentarse directamente, a través de representante o agenciando derechos ajenos, de tal modo que la señora Angela María Ferro Zanguña estaba legitimada para interponerla en su calidad de presunta afectada.

3.- El censor pretende que se revoque el fallo de primer grado porque se desconoció el principio de subsidiariedad, las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa - culminado el proceso de selección - pueden utilizarse para proveer las vacantes que se generen en los empleos convocados, durante su vigencia de dos (2) años – Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA – y, en consecuencia, efectuados los nombramientos en período de prueba no es jurídicamente posible reagrupar o integrar listas generales que incluyan a los elegibles que en su oportunidad no alcanzaron el orden de elegibilidad necesario para acceder a una de las vacantes ofertadas, menos aún resulta aplicable la retrospectividad de la Ley 1960 de 2019, dado que la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se hizo antes de entrar en vigencia – Acuerdo N° 20182120149475 del 17 de octubre de 2018 - y solo rigió a partir de su publicación – junio 27 de 2019 – para procesos de selección o concursos iniciados con posterioridad a dicha fecha; por su parte, la demandante pidió ordenar al Director del SENA - en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil – realizar el nombramiento en periodo de prueba en el cargo de Profesional Grado 8 Código OPEC 57608 a quienes siguieran en turno en la lista de elegibles conformada a través de la Resolución N° 2018212013825 del 17/10/2018, para cargos no convocados en el territorio nacional y de asistirle el derecho preferencial de acceder en periodo de prueba a un cargo no convocado - de acuerdo a la posición de mérito y el cumplimiento de los requisitos mínimos dentro de la OPEC 57608 – se procediera a suspender los efectos de la prescripción de la citada lista de elegibles, hasta darle cabal cumplimiento a esa determinación, aspectos sobre los cuales la Colegiatura estima lo siguiente:



### 3.1. Según lo previsto en el artículo 29 de la Carta Política y lo desarrollado por la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional

“...el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa...De esta manera, el debido proceso se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley...Al respecto, la Corte ha determinado que “Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumpla con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica...”

Por otro lado, ha sostenido que al juez constitucional – antes que a cualquiera otro – le asiste el deber de evaluar cada asunto con el objeto de descartar o no el uso de la acción de tutela como mecanismo excepcional, pues

“...El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos...(...)...Atendiendo a lo expuesto, esta Corporación en sentencia T-514 de 2003, estableció que no es, en principio, la acción de tutela el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto ha establecido: “La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con



ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo...”

Y prosiguió diciendo que

“...Sobre el ejercicio indiscriminado de la acción de tutela contra actos de la administración cuando proceden otros mecanismos judiciales de defensa, este Tribunal<sup>1</sup> ha advertido las siguientes consecuencias: ‘(...) la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)<sup>2</sup> y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en qué consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)<sup>3</sup>...””.

A su turno, la H. Corte Suprema de Justicia – a la luz del principio de subsidiariedad y los actos administrativos – ha discurrido que

“...La Ley 1437 de 2011, introdujo cambios significativos al procedimiento administrativo que, según la jurisprudencia constitucional, resultan relevantes para el examen de subsidiariedad de la acción de tutela contra actos administrativos. Así, una de las modificaciones más importantes es la relativa a las medidas cautelares. El artículo 230 establece que las mismas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Con fundamento en

---

<sup>1</sup> Sentencias T-255 y T-1017 de 2007

<sup>2</sup> Sentencia T-249 de 2002

<sup>3</sup> Sentencia C-514 de 2003



ello, el juez puede adoptar, según las necesidades lo requieran, una o varias de las siguientes medidas: (i) mantener una situación o restablecerla al estado en que se encontraba antes de la conducta que causó la vulneración o la amenaza; (ii) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza, incluso contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) ordenar la adopción de una decisión por parte de la administración o la realización o demolición de una obra; y (v) impartir órdenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes en el proceso correspondiente. La suspensión provisional procede por la violación a las normas invocadas en la demanda o en la solicitud que en escrito separado se formule, siempre y cuando la infracción surja del análisis del acto administrativo que se demanda y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud. La oportunidad para decretar las medidas cautelares tiene una regulación particular, dependiendo de que se traten de medidas ordinarias o de urgencia. Respecto de las primeras, se dispone que puedan ser adoptadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Frente a las medidas cautelares de urgencia, el Código prevé que desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la otra parte, la autoridad judicial puede adoptar una medida cautelar cuando verificadas las condiciones generales previstas para su adopción, evidencia que por la urgencia que se presente no puede agotarse el trámite previsto...”<sup>4</sup>

Y respecto al concurso público de méritos en los cargos de carrera administrativa la H. Corte Constitucional ha referido que

“...El artículo 125 de la Constitución establece el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración y que consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”<sup>5</sup>. Igualmente, el mismo precepto establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público. En los términos de este artículo: “Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público...(…)...Dentro de este contexto, la convocatoria es, entonces, “la norma reguladora

<sup>4</sup> Sentencia de septiembre 11 de 2018, Rad. 100095

<sup>5</sup> Sentencia SU-086 de 1999



de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal impone las reglas que son obligatorias para todos, entiéndase administración y administrados-concursantes. Por tanto, como en ella se delinear los parámetros que guiarán el proceso, los participantes, en ejercicio de los principios de buena fe y confianza legítima, esperan su estricto cumplimiento. La Corte Constitucional ha considerado, entonces, que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”<sup>6</sup>

Entonces, la regla general consiste en que debe privilegiarse el concurso público de méritos en los cargos de carrera administrativa y de existir controversia en su aplicación puede acudirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para dilucidarla.

3.3. A pesar de lo antedicho, en el presente evento se plantea la aplicación del principio de retrospectividad de la Ley 1960 de 2019, sobre lo cual se ha precisado que

“...se ha aceptado la posibilidad de una tercera modalidad de aplicación temporal de las normas, la cual, si bien no encuentra desarrollo ni consagración normativa expresa, ha sido empleada especialmente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, esta es, la retrospectividad<sup>7</sup>. En relación con esta figura, se ha indicado que ella consiste en la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva. En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la

---

<sup>6</sup> Sentencia T-147/13

<sup>7</sup> Sentencias T-110 de 2011 y C-258 de 2013



jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o, sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia...”<sup>8</sup>

En igual sentido señaló que

“..., el fenómeno de la *retrospectividad* de las normas de derecho se presenta, como ya se anticipó, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una *norma anterior*, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la *nueva disposición*. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad...”

Y prosiguió diciendo que

“...De las sentencias estudiadas se extrae, en conclusión, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene *prima facie* la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados. ...”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sentencia T-564 de 2015

<sup>9</sup> Sentencia T-110 de 2011



### 3.4. En cuanto a la Ley 1960 de 2019 y su aplicación en el tiempo sostuvo que

“...El segundo cambio consistió en la modificación del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de establecer que, como se mencionó con anterioridad, con las listas de elegibles vigentes se cubrirían no solo las vacantes para las cuales se realizó el concurso, sino también aquellas “vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”. Por último, la normativa en comento dispuso que su vigencia se daría a partir de la fecha de publicación. Como se aprecia, el cambio incluido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, comporta una variación en las reglas de los concursos de méritos, particularmente en relación con la utilización de las listas de elegibles. Así, la normativa anterior y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el tema, partían de la premisa de que la norma establecía que las listas de elegibles únicamente podrían usarse para los cargos convocados y no otros, a pesar de que con posterioridad a la convocatoria se generaran nuevas vacantes definitivas. Con ocasión de la referida modificación, esta Sala deberá definir la aplicación en el tiempo de dicha norma, comoquiera que, su uso, en el caso concreto, *prima facie*, proveería un resultado distinto de aquel que podía darse antes de su expedición, no solo debido al cambio normativo, sino también a la consecuente inaplicabilidad del precedente señalado de la Corte respecto del uso de la lista de elegibles, ya que la normativa en la cual se insertaron esos pronunciamientos varió sustancialmente... ..Uno de los argumentos que explican la validez de la referida norma es que con ella se logran los principios de la función pública, particularmente los de economía, eficiencia y eficacia, en tanto permite hacer más eficiente el uso del talento humano y de los recursos públicos, ambos escasos para el caso de la Defensoría del Pueblo. Es innegable que la obligación de uso de listas de elegibles vigentes para proveer cargos de igual denominación pero no convocados, en el contexto expuesto, busca garantizar el mérito como criterio exclusivo de acceso a cargos públicos, ya que únicamente se podrá nombrar en las vacantes a las personas que hayan superado todas las etapas de la convocatoria y, además, sean los siguientes en orden de la lista, después de haberse nombrado a las personas que ocuparon los primeros lugares para proveer los cargos ofertados. Adicionalmente, ello permite un uso eficiente de los recursos públicos y del recurso humano, con lo cual se garantiza la plena vigencia los principios que rigen la función administrativa.....3.6.3. Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación del artículo 6 la Ley 1960 de 2019 a las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y a aquellas que se expidan dentro de los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019, sea lo primero advertir que, por regla general, esta disposición surte efectos sobre situaciones que acontecen con posterioridad a su vigencia. Sin embargo, el ordenamiento jurídico reconoce circunstancias que, por vía de excepción, pueden variar esta



regla general dando lugar a una aplicación retroactiva, ultractiva o retrospectiva de la norma, por lo que se deberá definir si hay lugar a la aplicación de alguno de dichos fenómenos, respecto de la mencionada ley... – Subrayas fuera de texto

Seguidamente indicó que

“...Ninguno de los anteriores efectos de la ley en el tiempo se aplica en el caso *sub-judice*. El último fenómeno, que por sus características es el que podría ser utilizado en el caso concreto, es el de la **retrospectividad**, que ocurre cuando se aplica una norma a una situación de hecho que ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia, pero que nunca consolidó la situación jurídica que de ella se deriva, *“pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”*<sup>10</sup>. Este fenómeno se presenta cuando la norma regula situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia.....Para el caso de la modificación introducida al artículo 31 de la Ley 909 de 2004 por la Ley 1960 de 2019, se tiene que la situación de hecho respecto de la cual cabe hacer el análisis para determinar si hay o no una situación jurídica consolidada es la inclusión en la lista de elegibles. De esta forma, deberá diferenciarse, por un lado, la situación de quienes ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas y que, en virtud de ello tienen derecho a ser nombrados en los cargos convocados y, por el otro, la situación de aquellas personas que, estando en la lista de elegibles, su lugar en ellas excedía el número de plazas convocadas. ... la consolidación del derecho de quienes conforman una lista de elegibles “se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer”<sup>11</sup>. Así las cosas, las personas que ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas tienen un derecho subjetivo y adquirido a ser nombrados en período de prueba en el cargo para el cual concursaron, de suerte que respecto de ellos existe una situación jurídica consolidada que impide la aplicación de una nueva ley que afecte o altere dicha condición. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de quienes ocuparon un lugar en la lista que excedía el número de vacantes a proveer, por cuanto estos aspirantes únicamente tienen una expectativa de ser nombrados, cuando quiera que, quienes los antecedan en la lista, se encuentren en alguna de las causales de retiro contenidas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.....**Para la Sala, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019, regula la situación jurídica no consolidada de las personas que ocupaban un lugar en una lista de elegibles vigente que excedía el número de vacantes ofertadas, por lo que las**

<sup>10</sup> Sentencia T-564 de 2015

<sup>11</sup> Sentencia SU-913 de 2009



**entidades u organismos que llevaron a cabo los concursos deberán hacer uso de estas, en estricto orden de méritos, para cubrir las vacantes definitivas en los términos expuestos en la referida ley.** Lo anterior no implica que automáticamente se cree el derecho de quienes hacen parte de una lista de elegibles a ser nombrados, pues el ICBF y la CNSC deberán verificar, entre otras, que se den los supuestos que permiten el uso de una determinada lista de elegibles, esto es, el número de vacantes a proveer y el lugar ocupado en ella, además de que la entidad nominadora deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y financieros a que haya lugar para su uso.....Por último, se aclara que en este caso no se está haciendo una aplicación retroactiva de la norma respecto de los potenciales aspirantes que podrían presentarse a los concursos públicos de méritos para acceder a los cargos que ahora serán provistos con las listas de elegibles vigentes en aplicación de la nueva ley. En efecto, tanto la situación de quienes tienen derechos adquiridos como de quienes aún no han consolidado derecho alguno, están reservadas para las personas que conformaron las listas de elegibles vigentes al momento de expedición de la ley, de manera que el resto de la sociedad está sujeta a los cambios que pueda introducir la ley en cualquier tiempo, por cuanto, en esas personas indeterminadas no existe una situación jurídica consolidada ni en curso.....3.6.4. Respecto de la aplicación de la Ley 1960 de 2019 para el uso de las listas de elegibles expedidas con anterioridad al 27 de junio del año en cita, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió un criterio unificado el 1° de agosto de 2019, en el que, de manera enfática, estableció que la modificación establecida en dicha ley únicamente sería aplicable a los acuerdos de convocatoria aprobados después de su entrada en vigencia. No obstante, posteriormente, el pasado 20 de enero, la misma Comisión dejó sin efectos el primer criterio y estableció que “las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, **deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera –OPEC– de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose con igual denominación código, grado, asignación básica mensual, propósitos, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.**”<sup>12</sup>.....3.6.5. **En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes**

---

<sup>12</sup> Énfasis por fuera del texto original, Consultado en: <https://www.cns.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos>.



**ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente...** <sup>13</sup> - Subrayas y negrilla fuera de texto

3.5. Resulta evidente que concurre una situación que amerita la intervención excepcional del juez constitucional, dado que está próxima a vencerse la vigencia de la lista de elegibles conformada por la CNSC mediante la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 – noviembre 6 – y - según la modificación introducida en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 -, procede cubrir las vacante definitivas de “los mismos empleos” no convocados que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en dicha entidad.

En el caso concreto se observa lo siguiente:

3.5.1. La actora se inscribió en la Convocatoria N° 436 de 2017 para el empleo de Profesional Grado 8 OPEC 57608; a través de la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles que cobró firmeza el siguiente 6 de noviembre; aunque inicialmente ocupó la posición 4, en la actualidad ocupa la posición 1º, dado que los dos primeros aspirantes no aceptaron, el tercero se posesionó y superó el período de prueba; y el artículo 58 del Acuerdo N° CNSC - 20171000000116 del 24 de julio de 2017 dispuso la recomposición automática de las listas de elegibles.

3.5.2. La demandante indicó que aplica el fenómeno de la retrospectividad de la ley en cuanto al uso de la lista de elegibles – Ley 1960 de 2019 –, a la par que el SENA reconoció que existen tres (3) vacantes definitivas similares o equivalentes al empleo para el cual concursó, correspondientes a Profesional Grado 8, así: (i) OPEC 118945 - Dirección General - Dirección Jurídica -

---

<sup>13</sup> Sentencia T- 340 de 2020



Profesional (SENA), (ii) OPEC 118578 - Huila - Centro de Gestión Dlo Sostenible Surcolombiano - Profesional (SENA) y (iii) OPEC 130310 - Cundinamarca - Despacho Dirección - Profesional; en consecuencia, el SENA solicitó autorización a la CNSC para usar las listas de elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017 el pasado 24 de marzo con radicado N° 20203200436562 y el siguiente 30 de abril con radicado N° 20203200520132; entonces, la OPEC 57608 podría utilizarse para ocupar una de dichas vacantes, al tratarse de empleos iguales, con funciones, requisitos y asignación iguales – acorde con el Manual de Funciones –.

3.5.3. El pasado 17 de mayo solicitó al SENA usar la lista de elegibles en que se encuentra en el primer puesto para su nombramiento – Radicados N° 7-2020-080337 y N° 7-2020-080755 –; sin embargo, el siguiente 23 de junio le informaron que no existía una vacante (desprovista, en provisionalidad o en encargo) que corresponda al empleo OPEC N° 57608.

3.5.4. Un asesor jurídico de la CNSC expuso que el amparo deprecado se tornaba improcedente, dado que la demandante (i) dispone de los medios de control – nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho – para controvertir los resultados del concurso, (ii) no demostró un perjuicio irremediable, (iii) en virtud de la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2019 (sic) se conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo N° 57608, denominado Profesional Grado 8 de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, ocupando la posición 4 y careciendo de mérito para ser nombrada; a la par, las listas de elegibles “en estricto orden de mérito cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, no otras - numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 -; a su turno, las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, pudiendo solo utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito,



funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes - o vacantes en cargos de empleos equivalentes de la respectiva Convocatoria.

3.5.5. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA expuso que la CNSC abrió la Convocatoria 436 de 2017 con el Acuerdo N° 20171000000116 del 24 de julio de 2017, donde se establecieron las reglas del concurso; el 17 de octubre de 2018 - con la Resolución N° 20182120138255 - la CNSC conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo de carrera identificado con OPEC N° 57602, denominado Profesional Grado 8, con vigencia de dos años – artículos 58 del Acuerdo 20171000000116 de 2017 y artículo 31 numeral 4° de la Ley 909 de 2004 –; en firme dicha lista de elegibles el nominador debía efectuar el nombramiento en período de prueba, en estricto orden de mérito.

3.5.6. El 16 de enero de 2020 la CNSC unificó su criterio y aclaró sobre (i) el uso de listas de elegibles en los “mismos empleos” y (ii) el uso de listas de elegibles en “empleos equivalentes”.

3.5.7. Indicó que la actora contaba con otros mecanismos de defensa judicial contra los actos administrativos emitidos por el SENA o la CNSC – medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa –, pudiendo solicitar su suspensión como medida cautelar, aparte que no se pidió una protección transitoria, ni demostró con prueba alguna que se le causa un perjuicio de carácter irremediable.

3.5.8. La accionante se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 para participar en el empleo de carrera identificado con código OPEC 57608, denominado Profesional Grado 8, para proveer una vacante en Soacha; ocupó la posición N° 4 en la lista de elegibles, se nombró al primero de la lista y la Convocatoria 436 de 2017 se adelantó antes de la expedición de la Ley 1960 de 2019 que permite usar las listas de elegibles en los “mismos empleos”.



3.5.9. La CNSC es la encargada del análisis funcional de los empleos con las vacantes existentes y la autorización del uso de listas, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004; el SENA efectuó el reporte de vacantes definitivas existentes en la planta de personal a la CNSC, entidad que debe aprobar el uso de las listas de elegibles conformadas en la Convocatoria 436 de 2017 para los “mismos empleos” con las características establecidas en el criterio unificado y que se encuentren vigentes, sin que existan vacantes de Profesional Grado 8 en Soacha pertenecientes al proceso de Gestión del Talento Humano que cumplan el requisito del criterio unificado para vincular a la accionante.

3.5.10. Lo antedicho significa que las demandadas están vulnerando el derecho al debido proceso y el acceso a cargos públicos de la accionante, dado que en la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 ocupó la posición N° 4, pero por la recomposición automática de las listas de elegibles contemplada en el Artículo 57 del Acuerdo N° CNSC – 20171000000116 del 24 de julio de 2017, ocupa actualmente la posición 1 - según lo informado en el escrito de tutela y no cuestionado -, lista de elegibles que se encuentra vigente; adicionalmente, conforme a lo informado existen tres (3) vacantes definitivas en el empleo de Profesional Grado 8 que no fueron ofertadas en la Convocatoria 436 de 2017, correspondientes a las OPEC 118945, 118578 y 130310; en consecuencia, es procedente aplicar lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, al tratarse de vacantes definitivas no convocadas que surgieron luego de dicha convocatoria, debiéndose verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el empleo – artículo 11 de la Ley 909 de 2004 –, tal como lo dispuso la a quo.

Corolario de lo anterior, al no prosperar la censura, se ratificará el fallo impugnado, pero – acorde con lo decantado – se modificarán los numerales segundo y quinto de la parte resolutive, en el entendido que la orden impartida será cumplida por la Comisión Nacional del Servicio Civil – conforme a sus competencias -, sin que sea necesario ordenar la suspensión de la



prescripción de la lista de elegibles conformada mediante la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2018, respecto de la OPEC 57608 próxima a vencerse, dado que – de eventualmente establecerse la compatibilidad con las OPEP 118945, 118578 y 130310 - ya se dispuso en el numeral cuarto del aludido proveído.

Por lo expuesto, el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala de Decisión Penal – En tutela –, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

## RESUELVE

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el fallo de fecha, naturaleza y origen reseñados, mediante el cual la Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga concedió el amparo deprecado por la señora ANYELA MARÍA FERRO ZANGUÑA, con la **MODIFICACIÓN** consistente en que la orden impartida en los numerales segundo y quinto debe ser ejecutada por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - acorde con sus competencias -.

**SEGUNDO. - ORDENAR** remitir las diligencias a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

El secretario de la Sala Penal del H. Tribunal Superior de Bucaramanga debe atender lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo PCSJA20-115819 del pasado 27 de junio, expedido por la Presidencia del H. Consejo Superior de la Judicatura.

**Aprobado en acta virtual N° 827 DE LA FECHA**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. –**



**Los Magistrados,**

  
**JUAN CARLOS DIETTES LUNA**

  
TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA  
SALA PENAL  
  
**LUIS JAIME GONZÁLEZ ARDILA**

  
**GUILLERMO ÁNGEL RAMÍREZ ESPINOSA**  
 SALA PENAL

**ORLANDO PÉREZ AGUILAR**  
**Secretario**

Tutela de 2ª instancia – Confirma con modificación –

A/ Anyela María Ferro Zanguña

C/ CNSC y otro

Juez 6º Penal del Circuito de Bucaramanga

# **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## **SALA PENAL – En tutela -**

**Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS DIETTES LUNA**

**Bucaramanga, octubre veinte (20) de dos mil veinte (2020)**

### **ASUNTO**

Se resuelve la impugnación interpuesta por el ASESOR JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL contra la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2020 por la Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual concedió el amparo deprecado.

### **ANTECEDENTES**

1.- La señora Anyela María Ferro Zanguña manifestó que - en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 - la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó un concurso abierto de méritos - N° 436 de 2017 – mediante el Acuerdo 20171000000116 del 24 de julio de 2017, para proveer 4973 vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA”; se inscribió para la denominada Profesional Grado 8 OPEC 57608 y a través de la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles que cobró firmeza el siguiente 6 de noviembre; inicialmente ocupó el 4° puesto y en la actualidad el 1º, pues los dos primeros aspirantes no



aceptaron, el tercero se posesionó y superó el período de prueba; respecto del uso de la lista de elegibles aplica el fenómeno de la retrospectividad y, por ende, su vigencia es de dos años, acorde con lo establecido en la Ley 1960 de 2019, la Circular 001 de 2020, el Acuerdo 165 de 2020 y el criterio unificado sobre uso de listas de elegibles de la CNSC del pasado 16 de enero; el artículo 58 del Acuerdo N° CNSC – 20171000000116 del 24 de julio de 2017 dispuso la recomposición automática de las listas de elegibles una vez los aspirantes tomen posesión del empleo en estricto orden de mérito, no acepten o no se posesionen dentro de los términos legales, o sean excluidos – artículos 55 y 56 –.

El SENA solicitó autorización a la CNSC para usar las listas de elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017, así: (I) Marzo 24 de 2020, primer bloque – Radicado N° 20203200436562 –, correspondiente a (i) Dirección General - Dirección Jurídica - Profesional (SENA) - 8 - 1 - 118945 y (ii) Huila - Centro de Gestión Dllo Sostenible Surcolombiano - Profesional (SENA) - 8 - 1 - 118578, dado que no existían listas de elegibles para cubrir esas plazas y, en consecuencia, el SENA reconoció la existencia de dos vacantes definitivas para los mismos o similares empleos a los que ha concursado y (II) Abril 30 de 2020, segundo bloque – Radicado N° 20203200520132 –, correspondiente a Cundinamarca – Despacho Dirección - Profesional - 8 - 1 - 130310, es decir, reconoció la existencia de una vacante definitiva similar a la cual concursó y no reportó en la Convocatoria 436; por consiguiente, su OPEC 57608 podía ser utilizada para ocupar una de dichas vacantes – según el estudio que efectuara la CNSC -, pues se trata de empleos iguales, con funciones, requisitos y asignación iguales – acorde con el Manual de Funciones -, de tal forma que si el SENA no efectuaba esa solicitud a la CNSC o pedía ofertarla en un nuevo concurso, vulneraría sus derechos fundamentales, máxime si las estaban ocupando personas nombradas en provisionalidad.



Afirmó que el 17 de mayo de 2010 – sic – le solicitó al SENA usar la lista de elegibles en que se encuentra en el primer puesto para su nombramiento – Radicados N° 7-2020-080337 y N° 7-2020-080755 -, contestándole el pasado 23 de junio que “... del reporte realizado hasta el momento a la CNSC de las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la realización de la Convocatoria 436 de 2017 y de las vacantes cuyos concursos fueron declarados desiertos, no existe una vacante (desprovista, en provisionalidad o en encargo) que corresponda al empleo OPEC N° 57608, el cual se denomina Profesional Grado 08, ubicado en el municipio de Soacha (Cundinamarca), con el propósito, funciones y requisitos del proceso GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO. En caso que con posterioridad se presente alguna vacante en la cual Usted cumpla con los requisitos para ser nombrada y se cuente con autorización de la CNSC, será oportunamente informada...el uso de las listas conformadas en el marco de la Convocatoria 436 de 2017 únicamente procede frente a vacantes que correspondan a los “mismos empleos” reportados y respecto a los cuales ya se brindó una respuesta concreta...”.

Después de citar algunos pronunciamientos judiciales emitidos en situaciones similares, solicitó amparar sus derechos fundamentales y, por lo tanto, (i) ordenar al Director Nacional del SENA - o a quien delegara - procediera de manera prioritaria a solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil el uso de la lista de elegibles conformada por la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 para suplir todas las vacantes definitivas que surgieron con posterioridad al cierre de la OPEC o no reportadas, relacionadas con el empleo de Profesional Grado 8 y (ii) ordenar a la CNSC realizar el estudio técnico de la citada Resolución 20182120138255 y remitir la autorización con su nombre para cubrir las vacantes definitivas del empleo de Profesional Grado 8 iguales o equivalentes o empleos con similitud funcional; en forma subsidiaria, pidió (i) suspender la vigencia del artículo 6° de la referida Resolución 20182120138255, a fin de no causar un perjuicio irremediable por la posible mora en el estudio y las actividades administrativas y financieras que desarrollan el SENA y la CNSC, (ii) limitar en el tiempo al SENA y a la



CNSC para realizar los trámites administrativos y financieros requeridos, sin que sea superior a la vigencia de las listas de elegibles, (iii) vincular a los terceros interesados como los funcionarios que ocupan dichos cargos en provisionalidad al interior del SENA y (iv) pedir al SENA y a la CNSC que al contestar la acción de tutela informaran las vacantes definitivas (desiertas, nuevas generadas por alguna causa legal, vacantes no reportadas o cargos creados) existentes para el cargo de Profesional Grado 8 o equivalentes del SENA, indicando el propósito, funciones, requisitos y asignación salarial, con el objeto de establecer la similitud funcional del cargo.

2.- Una vez avocado conocimiento el Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga corrió traslado del escrito de tutela y los interesados contestaron lo siguiente:

2.1. Un asesor jurídico de la CNSC manifestó que el amparo deprecado se tornaba improcedente en virtud del principio de subsidiariedad, puesto que la demandante dispone de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho previstos en la Ley 1437 de 2011 para controvertir los resultados del concurso, aparte que no demostró la inminencia, urgencia, gravedad y el carácter impostergable constitutivos de un perjuicio irremediable; además, consultado el Banco Nacional de Listas de Elegibles constató que la CNSC - mediante la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2019 (sic) que cobró firmeza el 6 de noviembre siguiente (sic) - conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo N° 57608, denominado Profesional Grado 8 del Sistema General de Carrera Administrativa del SENA, ofertado a través de la convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, en la cual la accionante ocupó el 4° puesto, de tal modo que su posición carecía de mérito para ser nombrada, a lo cual se sumaba que lo pretendido contrariaba lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 - vigente cuando se realizó el concurso -, según el cual las listas de elegibles “en estricto orden de mérito cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, no otras.



Agregó que las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa pueden usarse para proveer las vacantes generadas en los empleos convocados, por su tiempo de vigencia - dos años -, tal como ocurría con las integradas para los empleos que hicieron parte de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, acorde con lo establecido en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, el cual modificó el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004; adicionalmente, en cumplimiento de la mencionada normatividad la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública - a través del numeral 6° de la Circular Conjunta N° 20191000000117 del 29 de julio de 2019 - impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019 y, en consecuencia, si las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas antes de entrar en vigencia la ley 1960 de 2019, solo pueden ser utilizadas para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes - o vacantes en cargos de empleos equivalentes de la respectiva Convocatoria.

Por último, adujo que las causales de retiro del servicio están definidas en los artículos 41 y 42 de la Ley 909 de 2004, lo cual podría conllevar - previa solicitud de la entidad - al uso de una lista de elegibles vigente, en cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1° del artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, así (i) presentada la renuncia en período de prueba o ante la derogatoria del nombramiento, el “uso de listas es automática” y, por lo tanto, la entidad está autorizada para utilizar en estricto orden de mérito las listas de elegibles durante su vigencia – numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 – y (ii) si se presenta la renuncia o se declara la vacancia definitiva, superado el período de prueba, la entidad debe solicitar autorización para hacer “uso de la lista con cobro” – inciso 4° del artículo 30 de la Ley 909 de 2004 –; en el caso del SENA efectuó una “solicitud de autorización del uso de las listas de



elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017” - a través del radicado 20203200636812 -, sin incluir la OPEC 57608, petición atendida a través del radicado 20202120501431 del pasado 1° de julio.

2.2. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA indicó que la CNSC abrió la Convocatoria 436 de 2017 para proveer definitivamente los empleos vacantes del personal perteneciente al Sistema General de Carrera Administrativa del SENA; en el Acuerdo N° 20171000000116 del 24 de julio de 2017 se establecieron las reglas del concurso que debían aceptar los interesados, según lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 9° ibídem; cada persona podía inscribirse a un solo empleo público; cada OPEC y el número de vacantes era diferente; a través de la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo de carrera identificado con OPEC N° 57602 – sic –, denominado Profesional Grado 8, con vigencia de dos años – artículos 58 del Acuerdo 20171000000116 de 2017 y 31 numeral 4° de la Ley 909 de 2004 –; en firme dicha lista de elegibles el nominador debía efectuar el nombramiento en período de prueba, en estricto orden de mérito.

El 16 de enero de 2020 la CNSC unificó su criterio y aclaró (i) sobre el uso de listas de elegibles en los “mismos empleos” que “... las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC” y (ii) sobre el uso de listas de elegibles en “empleos equivalentes”,



aclaró que “El enfoque dado por la Ley 1960 de 2019 para los procesos de selección, implica que éstos deberán ser estructurados considerando el posible uso que pueda hacerse de las listas de elegibles para empleos equivalentes, con el objeto de lograr que ellos sean equiparables desde el proceso de selección”; y en relación con el requisito de “ubicación geográfica”, el siguiente 29 de febrero en Concepto N° 20202120242511 el Comisionado Fridole Ballén Duque aclaró que hacía referencia a las vacantes ubicadas en el mismo municipio donde está el empleo reportado.

No era sujeto pasivo de la acción constitucional porque no le correspondía elaborar ni conformar las listas de elegibles, así como la actora contaba con otros mecanismos de defensa judicial - medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa – contra los actos administrativos emitidos por el SENA o la CNSC, a la par que podía solicitar su suspensión como medida cautelar, al considerarlos ilegales o inconstitucionales, máxime si la accionante no pidió una protección transitoria, ni demostró con prueba alguna que se le causa un perjuicio de carácter irremediable.

La accionante se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 para participar en el empleo de carrera identificado con código OPEC 57608, denominado Profesional Grado 8, para proveer una vacante en Soacha; en la lista de elegibles ocupó la posición N° 4 que no le otorgaba derechos de carrera administrativa, pues el SENA nombró al primero en la lista; la Convocatoria 436 de 2017 se adelantó con anterioridad a la expedición de la Ley 1960 de 2019 que permite hacer uso de las listas de elegibles en empleos equivalentes y, entonces, el uso de listas que la CNSC apruebe para el SENA es únicamente para proveer las vacantes de los mismos empleos reportados; la CNSC es la encargada del análisis funcional de los empleos con las vacantes existentes y la autorización del uso de listas, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004; el SENA efectuó el reporte de vacantes definitivas existentes en la planta de personal a la CNSC, entidad que debe aprobar el uso de las listas de elegibles conformadas en la Convocatoria 436



de 2017 para los “mismos empleos” con las características establecidas en el criterio unificado y estén vigentes, pero no existen vacantes de Profesional Grado 8 en Soacha pertenecientes al proceso de Gestión del Talento Humano que cumplan el requisito del criterio unificado para vincular a la accionante.

2.3. Los demás aspirantes que conforman la lista de legibles fueron vinculados y guardaron silencio sobre lo planteado.

3.- El anterior cognoscente resolvió declarar improcedente el amparo deprecado, puesto que la accionante cuenta con otros mecanismos judiciales idóneos para resolver su controversia - la justicia contenciosa administrativa -, a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, pudiendo solicitar la adopción de las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y 234 de la Ley 1437 de 2011; además, no acreditó la existencia de un perjuicio de carácter irremediable.

4.- Inconforme con el fallo, la demandante lo impugnó porque no se realizó un estudio de fondo de los hechos y sus pretensiones, solo se sostuvo que - por subsidiariedad - era improcedente el amparo, al contar con otros mecanismos de defensa judicial – contencioso administrativo –, cuando lo rogado consistía en usar la lista de elegibles de la OPEC 57608 - Resolución 20282120138255 - para ser nombrada en un empleo no convocado - en armonía con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 -, más aún si un proceso de esa índole podría durar más de 6 años.

De otro lado, los argumentos de las demandadas no se ajustaban concretamente a los antecedentes que originaron la acción constitucional, pues la CNSC faltó a la verdad al afirmar que buscaba acceder a un cargo para el cual no concursó y cuyos derechos no adquirió, buscando poner en duda su participación en el concurso, aún cuando se contradijo al aseverar que se encontraba en el Banco Nacional de Listas de Elegibles; además, sabía que unos eran los empleos inicialmente provistos y otros los no



convocados, uno de los cuales reclamaba, a fin que no se vulnerara su derecho al acceso a cargos públicos por mérito, igualdad y transparencia; por ende, los empleos no convocados correspondían a las vacantes definitivas que surgieron con posterioridad a la convocatoria 436 de 2017, cuya provisión se debía regir por los cambios introducidos en la Ley 1960 de junio de 2019, donde se dispuso “4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad”.

Entonces, su inconformidad radicaba en que - a pesar de existir tres vacantes definitivas en el SENA en empleos equivalentes al que concursó - no se integraba una lista con esas tres vacantes de empleos con similitud funcional – Profesional Grado 8 – pudiendo - por posición de mérito y al cumplir los requisitos - acceder a una de ellas con base en el criterio del mérito de contar con un mejor puntaje que los allí ubicados geográficamente; o sea, su debate se centraba en el antes y el después de la ley 1960 de 2019, pues inicialmente la CNSC - en Criterio Unificado del 1° de agosto de 2019 - dispuso que el nuevo régimen era aplicable a las listas expedidas para los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019 y – mediante el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020 – dejó sin efectos el anterior y debían favorecerla antes de producirse el vencimiento de su lista de elegibles.

Añadió que ante diferentes fallos judiciales la CNSC conformó la lista general para los cargos de la Convocatoria 436 de 2017, declarados desiertos, por lo cual no se trató de los mismos empleos y los aspirantes nombrados en periodo de prueba accedieron a un cargo para el cual no concursaron y cuyo derecho no ganaron; entonces, negar el uso de su lista de elegibles por no ser de la ubicación geográfica donde están las vacantes, era inconstitucional.



La actora – vía correo electrónico - el pasado 10 de agosto adicionó la impugnación argumentando que la H. Corte Constitucional en sentencia T-180 de 2015 sostuvo que la acción de tutela es procedente – así exista otro medio de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa – si no es eficaz para lograr la protección inmediata de los derechos, ni garantizar la correcta aplicación del artículo 125 de la Carta Política; y el siguiente 27 de agosto allegó copia de un fallo de tutela proferido por el H. Tribunal Superior de Medellín el anterior 24 de julio, en un caso similar.

5.- La señora Dolly Rincón Rodríguez aseguró que participó en la Convocatoria 436 y tenía la expectativa de conformar una lista de elegibles para acceder por méritos a un empleo no convocado, por lo cual aportó distintas providencias de la H. Corte Constitucional como criterio auxiliar de interpretación sobre la retrospectividad de la legislación, aplicable al caso concreto de la Ley 1960 de 2019; expuso que en el SENA habían más de 200 cargos para llevar a un nuevo concurso, a pesar de ya existir listas de elegibles, al estimar que la Ley 1960 de 2017 (sic) no admite el uso de las listas de elegibles con posterioridad a la convocatoria 436; sin embargo, en los fallos proferidos por los H. Tribunales Administrativos del Valle del Cauca y Tolima se concluyó lo contrario; las listas de elegibles de la convocatoria 436 están vigentes, guardan las mismas similitudes fácticas con la de la accionante y ante una duda razonable debe favorecerse al trabajador - al elegible -; adjuntó la Resolución N° 20182120188655 del 24 de diciembre de 2018 - por la cual se conformó la lista de elegibles de la OPEC 58657, donde ocupó la posición N° 2 - y allegó fallos de tutela proferidos por diferentes despachos judiciales respecto de situaciones similares.

6.- Con proveído del pasado 2 de septiembre esta Colegiatura decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto que avocó conocimiento, pues el Juez Sexto Penal del Circuito de esta ciudad no vinculó al trámite a los funcionarios que ocupan – en provisionalidad – los empleos del SENA, a saber: (i) Ubicación: Dirección General - Dirección Jurídica -, denominación: Profesional



Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 – 118945; (ii) Ubicación: Huila - Centro de Gestión Dlo Sostenible Surcolombiano -, denominación: Profesional Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 - 118578 y (iii) Ubicación: Cundinamarca – Despacho Dirección -, denominación: Profesional Grado 8, vacante: 1, OPEC 2019 – 130310.

7.- El siguiente 4 de septiembre se avocó nuevo conocimiento, vinculó a los antedichos, corrió traslado del escrito de tutela y los interesados contestaron lo siguiente:

7.1. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA informó que la OPEC 57608 pertenece al proceso de Gestión del Talento Humano; revisados los cargos vacantes y desiertos, no hay cargo equivalente a ese proceso; en la OPEC 2019-118945 y OPEC 2019-118578, pertenecientes al proceso de Gestión Jurídica y de Direccionamiento Estratégico, están encargados los funcionarios Antonio Trujillo Illera y Gina Andrea Arcos Avila, respectivamente; la OPEC 2019-130310 - proceso de Gestión Contractual - está vacante, o sea, no la ocupa algún funcionario.

7.2. El señor Antonio José Trujillo Illera aceptó ocupar el cargo de Profesional Grado 8 por encargo que tramitó ante la Secretaría General del SENA, sin que tuviera nada que agregar respecto de la reclamación de la actora.

En escrito adicional indicó que es abogado, especializado en Derecho Administrativo, Diplomado en Derecho Disciplinario, con más de 24 años de experiencia a nivel profesional, asesor y directivo del SENA, vinculado en un empleo de carrera administrativa del nivel profesional grado 7; mediante la Resolución N° 1-1095 del 21 de junio de 2019 lo encargaron como Profesional Grado 8, con IDP 230, vacancia definitiva, adscrito a la Dirección Jurídica del SENA, cuyas funciones exigían el perfil de abogado especializado; tomó posesión el siguiente 15 de julio – Acta 265 –; no ocupa el cargo en



provisionalidad, sino en encargo y tiene un derecho adquirido, conforme a la normatividad vigente.

Dicho cargo no tiene las mismas o similares funciones ni requisitos al de Profesional Grado 8 para el cual se postuló la concursante, pues dicho empleo está orientado a “Participar en la organización y administración del talento humano del Centro de Formación a través de la inducción, el entrenamiento en el puesto de trabajo, la capacitación, el bienestar, la compensación y la evaluación del desempeño, hacia el óptimo funcionamiento del personal y propiciar ambientes de trabajo adecuados, fortalecer competencias y contribuir al logro de los objetivos institucionales desde el Centro”, lo que de ninguna manera corresponde a las funciones, perfil y rol de abogado exigidas para el empleo en que fue encargado – Profesional Grado 8, IDP 230 – adscrito a la Dirección Jurídica; a su turno, la similitud de propósitos, requisitos y funciones de un empleo le corresponde determinarlo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad responsable de conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles.

7.3. Los demás vinculados guardaron silencio durante el lapso otorgado.

8.- La nueva cognoscente tuteló los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y acceso a cargos públicos de la accionante y, en consecuencia, ordenó al SENA verificar si la OPEC 57608 es compatible con las OPEC 118945, 118578 y 130310 – declaradas vacantes definitivas –; una vez estableciera su equivalencia en denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito y funciones, de ser procedente, debía remitir a la Comisión Nacional del Servicio Civil la autorización de uso de la lista de elegibles; una vez materializado lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil está obligada a conformar las listas de elegibles para las OPEC 118945, 118578 y 130310 - en estricto orden de méritos - y remitir el respectivo acto administrativo al SENA para que efectúe los nombramientos en período de prueba; de asistirle derecho preferencial a la actora a ser nombrada en



período de prueba en cualquiera de las OPEC 118945, 118578 y 130310, ordenó suspender los efectos de la prescripción de las listas de elegibles relacionadas, hasta concretarse el cabal cumplimiento de esa determinación; finalmente, advirtió a la demandante que el amparo no implicaba “per se” el nombramiento en período de prueba en el cargo al cual aspira, pues todo dependía del estudio que adelantara el SENA, las equivalencias en denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito y funciones, frente a la OPEC a la cual concursó y las ofertadas como definitivas y, por ende, de no favorecer sus intereses, ineludiblemente debe acudir al juez contencioso administrativo a definir su legalidad.

9.- Inconforme con el fallo, el Asesor Jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil lo impugnó por vulnerar los principios de igualdad, legalidad y acceso a cargos públicos por mérito, pues la tesis de la a quo implicaba erigir la tutela en una causal para acceder al servicio público sin méritos; también desconocía el principio de subsidiariedad, ya que se limitó a indicar que los medios de control de lo contencioso administrativo “de ningún modo representan un medio de protección efectivo de los derechos fundamentales de las personas que, habiendo adelantado los trámites necesarios para su vinculación a través de un sistema de selección de méritos, ven truncada su posibilidad de acceder al cargo público por aspectos ajenos a la esencia del concurso” y, por lo tanto, incurrió en error al suponer - sin estar probado - que la accionante tiene derecho a acceder a un cargo público por mérito; no obstante, la actora pretendía eludir que no logró una posición de mérito, para ser nombrada por vía de tutela, desconociendo así el debido proceso del concurso de méritos.

Señaló que el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 - vigente al realizarse el concurso – consagra que con las listas de elegibles “en estricto orden de mérito se cubrirían las vacantes para las cuales se efectuó el concurso” - no otras – y, por consiguiente, las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa, culminado el proceso de selección



pueden usarse para proveer las vacantes que se generen en los empleos convocados, durante su vigencia – 2 años –, situación en que se encuentran las listas de elegibles de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA; en consecuencia, efectuados los nombramientos en período de prueba, no resulta jurídicamente viable reagrupar o integrar listas generales incluyendo a los elegibles que en su oportunidad no alcanzaron el orden de elegibilidad necesario para acceder a una de las vacantes ofertadas.

Agregó que se dio aplicación retrospectiva a la Ley 1960 de 2019, desconociendo que la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se hizo con anterioridad a su entrada en vigencia – Acuerdo N° 20182120149475 del 17 de octubre de 2018 –, lo que iba en contravía de lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913, dado que la ley rige con posterioridad a su publicación – junio 27 de 2019 – y, entonces, rige para procesos de selección o concursos iniciados con posterioridad a dicha fecha; a la par, el fenómeno de la retrospectividad procede “frente a situaciones que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa”, lo cual dista de la Convocatoria 436 de 2017 porque sus etapas ya estaban agotadas y se trataba de un hecho consolidado.

A través de la Circular Conjunta N° 2019100000117 del 29 de julio de 2019, numeral 6°, la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública impartieron instrucciones sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019, a partir de su entrada en vigencia y en relación con los procesos de selección a los que aplica y, por ende, las listas de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017 - aprobadas antes de entrar en vigencia la Ley 1960 de 2019 - solo pueden utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección o para cubrir nuevas vacantes de los “mismos empleos”, al igual que las causales de retiro del servicio están previstas en los artículos 41 y 42 de la Ley 909 de 2004, permitiendo la solicitud de uso de listas de elegibles vigente.



Informó que las listas de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se conformaron con la oferta pública de empleos de carrera – OPEC reportada por la entidad al inicio del proceso, lo que hace parte de las reglas de la convocatoria, aceptadas por los aspirantes en su totalidad al inscribirse – numeral 8° del artículo 13 del Acuerdo N° CNSC-20171000000116 del 24 de julio de 2017 – y, por lo tanto, al elegir un empleo también eligen una ubicación geográfica determinada por el lugar donde se encuentra dicho empleo; y si las vacantes enunciadas en el fallo de tutela no son del “mismo empleo” – criterio de unificación – no podrían proveerse con la lista en que se encuentra la accionante – Cundinamarca - Soacha- OPEC 57608 –.

Afirmó que por “mismos empleos” debe entenderse los que corresponden a igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, requisitos de estudio y experiencia reportados en la OPEC, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, es decir, un empleo igual en todos los componentes, requisito sine qua non para que un elegible pueda ser nombrado; además, para determinar si un empleo es “equivalente” a otro se debe analizar la similitud de funciones, requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales, nivel jerárquico y grado salarial, proceso que inicia con la revisión y selección de los empleos de las listas de elegibles vigentes; en consecuencia, contrario a lo afirmado por la a quo, las listas de elegibles pueden usarse para proveer “mismos empleos” que surjan con posterioridad en la planta de personal, no para empleos equivalentes – tal como se ordenó -; adicionalmente, según lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 acerca de los “empleos equivalentes”, dicha norma se encamina al amparo de los derechos del empleado que ostenta derechos de carrera administrativa cuando el empleo que desempeña ha sido objeto de supresión, es decir, no aplica para los elegibles que integran una lista y producto de su posición no pudieron acceder a una vacante de las ofertadas.

Indico que las OPEC 118945, 118578 y 130310 tienen diferente ubicación geográfica – Bogotá, Huila y Bogotá –, propósito, funciones y requisitos de



estudio diferentes a los requeridos en la OPEC 57608; el Acuerdo 562 de 2016 solo aplica para lo reportado en la Convocatoria 436 de 2017, sin que pueda extenderse a vacantes no reportadas por el SENA dentro de la Convocatoria o que surgieron con posterioridad; y en el fallo de primer grado – hojas 15 y 16 – se cita una sentencia de este Tribunal Superior que menciona empleos declarados desiertos dentro de la convocatoria, mientras que las vacantes denominadas 118945, 118578 y 130310 no hicieron parte de la Convocatoria.

Por último, resaltó que la juez de primer grado incurrió en error, pues el SENA no otorga la autorización para el uso de listas, dado que ese trámite es del resorte de la CNSC – Circular externa 001 del 21/02/2020 (202010000017) -, al igual que la suspensión de la prescripción de las listas de elegibles socava el principio de legalidad jurídica – numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 –, razones suficientes para revocar el fallo impugnado.

10.- El asesor jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil después presentó una solicitud de aclaración del fallo de primer grado, ya que en la CNSC está radicada la competencia para analizar si un elegible cumple con los requisitos establecidos para el empleo, dadas sus funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa – artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004 –; sin embargo, equivocadamente se dispuso que lo hiciera la entidad nominadora, lo cual desbordaba las competencias definidas en el artículo 15 ibídem, máxime si la CNSC administra el proceso de selección, puede realizar el estudio técnico para determinar si la aspirante cumple las exigencias de la OPEC y el pasado 21 de septiembre negó dicha solicitud.

11.- La demandante objetó lo manifestado por el Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales del SENA y pidió tener en cuenta como criterio auxiliar los pronunciamientos de distintos despachos judiciales sobre la aplicación de la Ley 1960 de 2019; adujo que - acorde con el cuadro comparativo de empleos presentado por el SENA - en la Convocatoria 436 de 2017 se ofertaron nueve (9) perfiles en nueve (9) OPEP diferentes: 57050, 57608 (de la actora), 57970,



58260, 58699, 60343, 60375, 60487 y 60508; revisado y comparado el propósito de los empleos, la OPEC 57608 es la única del Área de Talento Humano para un Centro de Formación, área temática que - según lo reiterado por las accionadas - define el perfil de cada OPEC de la Convocatoria, en el “mismo empleo” y en el caso concreto “su similitud funcional y equivalencia frente a los empleos “no convocados””; en la planta global del SENA se reportaron en vacancia definitiva no convocados tres (3) cargos de Profesional Grado 8, así: IDP 230, 4303 y 9236 correspondientes a las OPEC 118945, 118578 y 130310, respectivamente - anexo comparativo del SENA - y recientemente conoció que existe un cuarto cargo de Profesional Grado 8 con IDP 303 desprovisto, no relacionado en los informes ni autorizado por la CNSC.

Añadió que en los anexos de la tutela - oficio del pasado 24 de marzo con radicado 20203200436562 y oficio del siguiente 30 de abril con radicado 20203200520132 – se evidencia que las IDP de los cargos no ofertados de Profesional Grado 8 reportados no registran el área temática o perfil del cargo y, por ende, los elegibles no supieron a ciencia cierta qué perfiles eran, sí que son de la misma naturaleza, código y grado (Profesional Grado 8), permitiendo su nombramiento en uno de ellos para darle continuidad a la lista OPEC 57608, lo cual negó el SENA, al optar por proponer un nuevo perfil para reportarlas, así: la IDP 230 para el área de Jurídica y la IDP 9236 para el área de Contratación, perfiles no ofertados en la OPEC de la convocatoria; y de la IDP 303 se desconoce su perfil y las vacantes proyectadas en una nueva convocatoria, a pesar de existir una lista de elegibles para la OPEC 57608, integrada por ella y de la cual reclama uno de los cuatro cargos.

Al revisar la OPEC 57608 el estudio técnico arrojó que no es compatible para un empleo igual a las OPEC 118945, 118578 y 130310, pues no cumple con los requisitos establecidos por la CNSC, conforme al criterio unificado y concepto adjunto; al contrario, las nuevas OPEC no son compatibles con la OPEC 57608, dado que (i) las nuevas OPEC se perfilaron en empleos que no



fueron ofertados - Profesional Grado 8 en Gestión Jurídica y Profesional Grado 8 en Gestión Contractual – y, por ende, al surgir con posterioridad a la convocatoria, en el marco de la Ley 1960 de 2019, en aplicación del artículo 125 de la Constitución Nacional y la protección más favorable que brinda el artículo 53 superior, debía darse continuidad a la lista de elegibles de la OPEC 57608, empleo que sí se ofertó y es reclamado por la actora para acceder a un cargo no convocado en periodo de prueba, previa posición de mérito y cumplimiento de los requisitos y (ii) la lista que integra en la OPEC 57608 se encuentra vigente, siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, modificado por el numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, según el cual: “4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad”; entonces, en una interpretación hermenéutica los perfiles de las vacantes no convocadas, identificadas y reportadas por el SENA para el nuevo concurso - OPEC 118945, 130310 y 118578 - contrarían la Ley 1960 de 2019, pues no se ofertaron en la Convocatoria.

De otra parte, la aplicación de la Ley 1960 de 2019 se dio atendiendo las directrices del criterio unificado del pasado 16 de enero, cuestionado en diferentes fallos judiciales y, por lo tanto, debía darse continuidad al uso de la lista de la OPEC 57608, en una de las vacantes no convocadas objeto de la presente tutela, a lo cual se sumaba que cursan varias acciones constitucionales contra las accionadas, para usar listas de elegibles en vacantes no convocadas en el marco de la Ley 1960 de 2019, ya que se modificaron discrecionalmente los perfiles, adquiriendo los nominadores un poder por encima del mérito, pues terminan decidiendo quién de los elegibles



en lista de espera ingresa y quién no ingresa a la carrera administrativa y qué cargos se someten a un nuevo concurso.

Por lo antedicho, solicitó modificar (o modular) la sentencia de primer grado que amparó sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y acceso a cargos públicos, en el sentido de ordenar: (i) al Director del SENA que - en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil - en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del fallo, realicen el nombramiento en periodo de prueba en el cargo de Profesional Grado 8 Código OPEC 57608, a quienes siguen en turno en la lista de elegibles conformada a través de la Resolución N° 2018212013825 del 17/10/2018, para cargos no convocados en el territorio nacional y (ii) en el evento que le asista el derecho preferencial de acceder en periodo de prueba a un cargo no convocado - de acuerdo a la posición de mérito y el cumplimiento de los requisitos mínimos dentro de la OPEC 57608 – se proceda a suspender los efectos de la prescripción de la citada lista de elegibles, hasta darle cabal cumplimiento a esa determinación.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- La acción de tutela es un mecanismo de rango constitucional concebido para proteger los derechos fundamentales cuando sean vulnerados o amenazados por acción u omisión de una autoridad o particular en los casos expresamente previstos por la ley, cuya procedencia está sujeta a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que a ella se acuda transitoriamente para precaver un perjuicio irremediable, caracterizándose por su naturaleza subsidiaria, no alternativa y mucho menos llamada a reemplazar procedimientos ordinarios previstos para su efectivo amparo.



2.- Acorde con los artículos 86 de la C.P. y 10º del decreto 2591 de 1991 la acción de tutela puede presentarse directamente, a través de representante o agenciando derechos ajenos, de tal modo que la señora Angela María Ferro Zanguña estaba legitimada para interponerla en su calidad de presunta afectada.

3.- El censor pretende que se revoque el fallo de primer grado porque se desconoció el principio de subsidiariedad, las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa - culminado el proceso de selección - pueden utilizarse para proveer las vacantes que se generen en los empleos convocados, durante su vigencia de dos (2) años – Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA – y, en consecuencia, efectuados los nombramientos en período de prueba no es jurídicamente posible reagrupar o integrar listas generales que incluyan a los elegibles que en su oportunidad no alcanzaron el orden de elegibilidad necesario para acceder a una de las vacantes ofertadas, menos aún resulta aplicable la retrospectividad de la Ley 1960 de 2019, dado que la Convocatoria 436 de 2017 - SENA se hizo antes de entrar en vigencia – Acuerdo N° 20182120149475 del 17 de octubre de 2018 - y solo rigió a partir de su publicación – junio 27 de 2019 – para procesos de selección o concursos iniciados con posterioridad a dicha fecha; por su parte, la demandante pidió ordenar al Director del SENA - en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil – realizar el nombramiento en periodo de prueba en el cargo de Profesional Grado 8 Código OPEC 57608 a quienes siguieran en turno en la lista de elegibles conformada a través de la Resolución N° 2018212013825 del 17/10/2018, para cargos no convocados en el territorio nacional y de asistirle el derecho preferencial de acceder en periodo de prueba a un cargo no convocado - de acuerdo a la posición de mérito y el cumplimiento de los requisitos mínimos dentro de la OPEC 57608 – se procediera a suspender los efectos de la prescripción de la citada lista de elegibles, hasta darle cabal cumplimiento a esa determinación, aspectos sobre los cuales la Colegiatura estima lo siguiente:



### 3.1. Según lo previsto en el artículo 29 de la Carta Política y lo desarrollado por la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional

“...el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa...De esta manera, el debido proceso se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley...Al respecto, la Corte ha determinado que “Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumpla con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica...”

Por otro lado, ha sostenido que al juez constitucional – antes que a cualquiera otro – le asiste el deber de evaluar cada asunto con el objeto de descartar o no el uso de la acción de tutela como mecanismo excepcional, pues

“...El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos...(...)...Atendiendo a lo expuesto, esta Corporación en sentencia T-514 de 2003, estableció que no es, en principio, la acción de tutela el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto ha establecido: “La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con



ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo...”

Y prosiguió diciendo que

“...Sobre el ejercicio indiscriminado de la acción de tutela contra actos de la administración cuando proceden otros mecanismos judiciales de defensa, este Tribunal<sup>1</sup> ha advertido las siguientes consecuencias: ‘(...) la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)<sup>2</sup> y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en qué consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)<sup>3</sup>’...”

A su turno, la H. Corte Suprema de Justicia – a la luz del principio de subsidiariedad y los actos administrativos – ha discurrido que

“...La Ley 1437 de 2011, introdujo cambios significativos al procedimiento administrativo que, según la jurisprudencia constitucional, resultan relevantes para el examen de subsidiariedad de la acción de tutela contra actos administrativos. Así, una de las modificaciones más importantes es la relativa a las medidas cautelares. El artículo 230 establece que las mismas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Con fundamento en

---

<sup>1</sup> Sentencias T-255 y T-1017 de 2007

<sup>2</sup> Sentencia T-249 de 2002

<sup>3</sup> Sentencia C-514 de 2003



ello, el juez puede adoptar, según las necesidades lo requieran, una o varias de las siguientes medidas: (i) mantener una situación o restablecerla al estado en que se encontraba antes de la conducta que causó la vulneración o la amenaza; (ii) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza, incluso contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) ordenar la adopción de una decisión por parte de la administración o la realización o demolición de una obra; y (v) impartir órdenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes en el proceso correspondiente. La suspensión provisional procede por la violación a las normas invocadas en la demanda o en la solicitud que en escrito separado se formule, siempre y cuando la infracción surja del análisis del acto administrativo que se demanda y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud. La oportunidad para decretar las medidas cautelares tiene una regulación particular, dependiendo de que se traten de medidas ordinarias o de urgencia. Respecto de las primeras, se dispone que puedan ser adoptadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Frente a las medidas cautelares de urgencia, el Código prevé que desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la otra parte, la autoridad judicial puede adoptar una medida cautelar cuando verificadas las condiciones generales previstas para su adopción, evidencia que por la urgencia que se presente no puede agotarse el trámite previsto...”<sup>4</sup>

Y respecto al concurso público de méritos en los cargos de carrera administrativa la H. Corte Constitucional ha referido que

“...El artículo 125 de la Constitución establece el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración y que consiste en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, en que el Estado pueda “contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública”<sup>5</sup>. Igualmente, el mismo precepto establece que el mecanismo idóneo para hacer efectivo el mérito es el concurso público. En los términos de este artículo: “Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público...(…)...Dentro de este contexto, la convocatoria es, entonces, “la norma reguladora

<sup>4</sup> Sentencia de septiembre 11 de 2018, Rad. 100095

<sup>5</sup> Sentencia SU-086 de 1999



de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal impone las reglas que son obligatorias para todos, entiéndase administración y administrados-concursantes. Por tanto, como en ella se delinear los parámetros que guiarán el proceso, los participantes, en ejercicio de los principios de buena fe y confianza legítima, esperan su estricto cumplimiento. La Corte Constitucional ha considerado, entonces, que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada”<sup>6</sup>

Entonces, la regla general consiste en que debe privilegiarse el concurso público de méritos en los cargos de carrera administrativa y de existir controversia en su aplicación puede acudirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para dilucidarla.

3.3. A pesar de lo antedicho, en el presente evento se plantea la aplicación del principio de retrospectividad de la Ley 1960 de 2019, sobre lo cual se ha precisado que

“...se ha aceptado la posibilidad de una tercera modalidad de aplicación temporal de las normas, la cual, si bien no encuentra desarrollo ni consagración normativa expresa, ha sido empleada especialmente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, esta es, la retrospectividad<sup>7</sup>. En relación con esta figura, se ha indicado que ella consiste en la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva. En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la

---

<sup>6</sup> Sentencia T-147/13

<sup>7</sup> Sentencias T-110 de 2011 y C-258 de 2013



jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o, sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia...”<sup>8</sup>

En igual sentido señaló que

“..., el fenómeno de la *retrospectividad* de las normas de derecho se presenta, como ya se anticipó, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una *norma anterior*, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la *nueva disposición*. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad...”

Y prosiguió diciendo que

“...De las sentencias estudiadas se extrae, en conclusión, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene *prima facie* la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados. ...”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sentencia T-564 de 2015

<sup>9</sup> Sentencia T-110 de 2011



3.4. En cuanto a la Ley 1960 de 2019 y su aplicación en el tiempo sostuvo que

“...El segundo cambio consistió en la modificación del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de establecer que, como se mencionó con anterioridad, con las listas de elegibles vigentes se cubrirían no solo las vacantes para las cuales se realizó el concurso, sino también aquellas “vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad”. Por último, la normativa en comento dispuso que su vigencia se daría a partir de la fecha de publicación. Como se aprecia, el cambio incluido en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, comporta una variación en las reglas de los concursos de méritos, particularmente en relación con la utilización de las listas de elegibles. Así, la normativa anterior y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el tema, partían de la premisa de que la norma establecía que las listas de elegibles únicamente podrían usarse para los cargos convocados y no otros, a pesar de que con posterioridad a la convocatoria se generaran nuevas vacantes definitivas. Con ocasión de la referida modificación, esta Sala deberá definir la aplicación en el tiempo de dicha norma, comoquiera que, su uso, en el caso concreto, *prima facie*, proveería un resultado distinto de aquel que podía darse antes de su expedición, no solo debido al cambio normativo, sino también a la consecuente inaplicabilidad del precedente señalado de la Corte respecto del uso de la lista de elegibles, ya que la normativa en la cual se insertaron esos pronunciamientos varió sustancialmente... ..Uno de los argumentos que explican la validez de la referida norma es que con ella se logran los principios de la función pública, particularmente los de economía, eficiencia y eficacia, en tanto permite hacer más eficiente el uso del talento humano y de los recursos públicos, ambos escasos para el caso de la Defensoría del Pueblo. Es innegable que la obligación de uso de listas de elegibles vigentes para proveer cargos de igual denominación pero no convocados, en el contexto expuesto, busca garantizar el mérito como criterio exclusivo de acceso a cargos públicos, ya que únicamente se podrá nombrar en las vacantes a las personas que hayan superado todas las etapas de la convocatoria y, además, sean los siguientes en orden de la lista, después de haberse nombrado a las personas que ocuparon los primeros lugares para proveer los cargos ofertados. Adicionalmente, ello permite un uso eficiente de los recursos públicos y del recurso humano, con lo cual se garantiza la plena vigencia los principios que rigen la función administrativa.....3.6.3. Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación del artículo 6 la Ley 1960 de 2019 a las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y a aquellas que se expidan dentro de los procesos de selección aprobados antes del 27 de junio de 2019, sea lo primero advertir que, por regla general, esta disposición surte efectos sobre situaciones que acontecen con posterioridad a su vigencia. Sin embargo, el ordenamiento jurídico reconoce circunstancias que, por vía de excepción, pueden variar esta



regla general dando lugar a una aplicación retroactiva, ultractiva o retrospectiva de la norma, por lo que se deberá definir si hay lugar a la aplicación de alguno de dichos fenómenos, respecto de la mencionada ley... – Subrayas fuera de texto

Seguidamente indicó que

“...Ninguno de los anteriores efectos de la ley en el tiempo se aplica en el caso *sub-judice*. El último fenómeno, que por sus características es el que podría ser utilizado en el caso concreto, es el de la **retrospectividad**, que ocurre cuando se aplica una norma a una situación de hecho que ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia, pero que nunca consolidó la situación jurídica que de ella se deriva, *“pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”*<sup>10</sup>. Este fenómeno se presenta cuando la norma regula situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia.....Para el caso de la modificación introducida al artículo 31 de la Ley 909 de 2004 por la Ley 1960 de 2019, se tiene que la situación de hecho respecto de la cual cabe hacer el análisis para determinar si hay o no una situación jurídica consolidada es la inclusión en la lista de elegibles. De esta forma, deberá diferenciarse, por un lado, la situación de quienes ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas y que, en virtud de ello tienen derecho a ser nombrados en los cargos convocados y, por el otro, la situación de aquellas personas que, estando en la lista de elegibles, su lugar en ellas excedía el número de plazas convocadas. ... la consolidación del derecho de quienes conforman una lista de elegibles “se encuentra indisolublemente determinado por el lugar que se ocupó dentro de la lista y el número de plazas o vacantes a proveer”<sup>11</sup>. Así las cosas, las personas que ocuparon los lugares equivalentes al número de vacantes convocadas tienen un derecho subjetivo y adquirido a ser nombrados en período de prueba en el cargo para el cual concursaron, de suerte que respecto de ellos existe una situación jurídica consolidada que impide la aplicación de una nueva ley que afecte o altere dicha condición. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de quienes ocuparon un lugar en la lista que excedía el número de vacantes a proveer, por cuanto estos aspirantes únicamente tienen una expectativa de ser nombrados, cuando quiera que, quienes los antecedan en la lista, se encuentren en alguna de las causales de retiro contenidas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004.....**Para la Sala, el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la Ley 1960 de 2019, regula la situación jurídica no consolidada de las personas que ocupaban un lugar en una lista de elegibles vigente que excedía el número de vacantes ofertadas, por lo que las**

<sup>10</sup> Sentencia T-564 de 2015

<sup>11</sup> Sentencia SU-913 de 2009



entidades u organismos que llevaron a cabo los concursos deberán hacer uso de estas, en estricto orden de méritos, para cubrir las vacantes definitivas en los términos expuestos en la referida ley. Lo anterior no implica que automáticamente se cree el derecho de quienes hacen parte de una lista de elegibles a ser nombrados, pues el ICBF y la CNSC deberán verificar, entre otras, que se den los supuestos que permiten el uso de una determinada lista de elegibles, esto es, el número de vacantes a proveer y el lugar ocupado en ella, además de que la entidad nominadora deberá adelantar los trámites administrativos, presupuestales y financieros a que haya lugar para su uso.....Por último, se aclara que en este caso no se está haciendo una aplicación retroactiva de la norma respecto de los potenciales aspirantes que podrían presentarse a los concursos públicos de méritos para acceder a los cargos que ahora serán provistos con las listas de elegibles vigentes en aplicación de la nueva ley. En efecto, tanto la situación de quienes tienen derechos adquiridos como de quienes aún no han consolidado derecho alguno, están reservadas para las personas que conformaron las listas de elegibles vigentes al momento de expedición de la ley, de manera que el resto de la sociedad está sujeta a los cambios que pueda introducir la ley en cualquier tiempo, por cuanto, en esas personas indeterminadas no existe una situación jurídica consolidada ni en curso.....

3.6.4. Respecto de la aplicación de la Ley 1960 de 2019 para el uso de las listas de elegibles expedidas con anterioridad al 27 de junio del año en cita, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió un criterio unificado el 1° de agosto de 2019, en el que, de manera enfática, estableció que la modificación establecida en dicha ley únicamente sería aplicable a los acuerdos de convocatoria aprobados después de su entrada en vigencia. No obstante, posteriormente, el pasado 20 de enero, la misma Comisión dejó sin efectos el primer criterio y estableció que “las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera –OPEC– de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose con igual denominación código, grado, asignación básica mensual, propósitos, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”<sup>12</sup>.....

3.6.5. En conclusión, con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes

---

<sup>12</sup> Énfasis por fuera del texto original, Consultado en: <https://www.cns.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos>.



**ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente...** <sup>13</sup> - Subrayas y negrilla fuera de texto

3.5. Resulta evidente que concurre una situación que amerita la intervención excepcional del juez constitucional, dado que está próxima a vencerse la vigencia de la lista de elegibles conformada por la CNSC mediante la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 – noviembre 6 – y - según la modificación introducida en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 -, procede cubrir las vacante definitivas de “los mismos empleos” no convocados que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en dicha entidad.

En el caso concreto se observa lo siguiente:

3.5.1. La actora se inscribió en la Convocatoria N° 436 de 2017 para el empleo de Profesional Grado 8 OPEC 57608; a través de la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 la CNSC conformó la lista de elegibles que cobró firmeza el siguiente 6 de noviembre; aunque inicialmente ocupó la posición 4, en la actualidad ocupa la posición 1º, dado que los dos primeros aspirantes no aceptaron, el tercero se posesionó y superó el período de prueba; y el artículo 58 del Acuerdo N° CNSC - 20171000000116 del 24 de julio de 2017 dispuso la recomposición automática de las listas de elegibles.

3.5.2. La demandante indicó que aplica el fenómeno de la retrospectividad de la ley en cuanto al uso de la lista de elegibles – Ley 1960 de 2019 –, a la par que el SENA reconoció que existen tres (3) vacantes definitivas similares o equivalentes al empleo para el cual concursó, correspondientes a Profesional Grado 8, así: (i) OPEC 118945 - Dirección General - Dirección Jurídica -

---

<sup>13</sup> Sentencia T- 340 de 2020



Profesional (SENA), (ii) OPEC 118578 - Huila - Centro de Gestión Dlo Sostenible Surcolombiano - Profesional (SENA) y (iii) OPEC 130310 - Cundinamarca - Despacho Dirección - Profesional; en consecuencia, el SENA solicitó autorización a la CNSC para usar las listas de elegibles en vacantes no reportadas en la Convocatoria 436 de 2017 el pasado 24 de marzo con radicado N° 20203200436562 y el siguiente 30 de abril con radicado N° 20203200520132; entonces, la OPEC 57608 podría utilizarse para ocupar una de dichas vacantes, al tratarse de empleos iguales, con funciones, requisitos y asignación iguales – acorde con el Manual de Funciones –.

3.5.3. El pasado 17 de mayo solicitó al SENA usar la lista de elegibles en que se encuentra en el primer puesto para su nombramiento – Radicados N° 7-2020-080337 y N° 7-2020-080755 –; sin embargo, el siguiente 23 de junio le informaron que no existía una vacante (desprovista, en provisionalidad o en encargo) que corresponda al empleo OPEC N° 57608.

3.5.4. Un asesor jurídico de la CNSC expuso que el amparo deprecado se tornaba improcedente, dado que la demandante (i) dispone de los medios de control – nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho – para controvertir los resultados del concurso, (ii) no demostró un perjuicio irremediable, (iii) en virtud de la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2019 (sic) se conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo N° 57608, denominado Profesional Grado 8 de la Convocatoria N° 436 de 2017 – SENA, ocupando la posición 4 y careciendo de mérito para ser nombrada; a la par, las listas de elegibles “en estricto orden de mérito cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, no otras - numeral 4° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 -; a su turno, las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, pudiendo solo utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito,



funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes - o vacantes en cargos de empleos equivalentes de la respectiva Convocatoria.

3.5.5. El Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales de la Secretaría General del SENA expuso que la CNSC abrió la Convocatoria 436 de 2017 con el Acuerdo N° 20171000000116 del 24 de julio de 2017, donde se establecieron las reglas del concurso; el 17 de octubre de 2018 - con la Resolución N° 20182120138255 - la CNSC conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo de carrera identificado con OPEC N° 57602, denominado Profesional Grado 8, con vigencia de dos años – artículos 58 del Acuerdo 20171000000116 de 2017 y artículo 31 numeral 4° de la Ley 909 de 2004 –; en firme dicha lista de elegibles el nominador debía efectuar el nombramiento en período de prueba, en estricto orden de mérito.

3.5.6. El 16 de enero de 2020 la CNSC unificó su criterio y aclaró sobre (i) el uso de listas de elegibles en los “mismos empleos” y (ii) el uso de listas de elegibles en “empleos equivalentes”.

3.5.7. Indicó que la actora contaba con otros mecanismos de defensa judicial contra los actos administrativos emitidos por el SENA o la CNSC – medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa –, pudiendo solicitar su suspensión como medida cautelar, aparte que no se pidió una protección transitoria, ni demostró con prueba alguna que se le causa un perjuicio de carácter irremediable.

3.5.8. La accionante se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 para participar en el empleo de carrera identificado con código OPEC 57608, denominado Profesional Grado 8, para proveer una vacante en Soacha; ocupó la posición N° 4 en la lista de elegibles, se nombró al primero de la lista y la Convocatoria 436 de 2017 se adelantó antes de la expedición de la Ley 1960 de 2019 que permite usar las listas de elegibles en los “mismos empleos”.



3.5.9. La CNSC es la encargada del análisis funcional de los empleos con las vacantes existentes y la autorización del uso de listas, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004; el SENA efectuó el reporte de vacantes definitivas existentes en la planta de personal a la CNSC, entidad que debe aprobar el uso de las listas de elegibles conformadas en la Convocatoria 436 de 2017 para los “mismos empleos” con las características establecidas en el criterio unificado y que se encuentren vigentes, sin que existan vacantes de Profesional Grado 8 en Soacha pertenecientes al proceso de Gestión del Talento Humano que cumplan el requisito del criterio unificado para vincular a la accionante.

3.5.10. Lo antedicho significa que las demandadas están vulnerando el derecho al debido proceso y el acceso a cargos públicos de la accionante, dado que en la Resolución 20182120138255 del 17 de octubre de 2018 ocupó la posición N° 4, pero por la recomposición automática de las listas de elegibles contemplada en el Artículo 57 del Acuerdo N° CNSC – 20171000000116 del 24 de julio de 2017, ocupa actualmente la posición 1 - según lo informado en el escrito de tutela y no cuestionado -, lista de elegibles que se encuentra vigente; adicionalmente, conforme a lo informado existen tres (3) vacantes definitivas en el empleo de Profesional Grado 8 que no fueron ofertadas en la Convocatoria 436 de 2017, correspondientes a las OPEC 118945, 118578 y 130310; en consecuencia, es procedente aplicar lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019, al tratarse de vacantes definitivas no convocadas que surgieron luego de dicha convocatoria, debiéndose verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el empleo – artículo 11 de la Ley 909 de 2004 –, tal como lo dispuso la a quo.

Corolario de lo anterior, al no prosperar la censura, se ratificará el fallo impugnado, pero – acorde con lo decantado – se modificarán los numerales segundo y quinto de la parte resolutive, en el entendido que la orden impartida será cumplida por la Comisión Nacional del Servicio Civil – conforme a sus competencias -, sin que sea necesario ordenar la suspensión de la



prescripción de la lista de elegibles conformada mediante la Resolución N° 20182120138255 del 17 de octubre de 2018, respecto de la OPEC 57608 próxima a vencerse, dado que – de eventualmente establecerse la compatibilidad con las OPEP 118945, 118578 y 130310 - ya se dispuso en el numeral cuarto del aludido proveído.

Por lo expuesto, el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala de Decisión Penal – En tutela –, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

## RESUELVE

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el fallo de fecha, naturaleza y origen reseñados, mediante el cual la Juez Sexto Penal del Circuito de Bucaramanga concedió el amparo deprecado por la señora ANYELA MARÍA FERRO ZANGUÑA, con la **MODIFICACIÓN** consistente en que la orden impartida en los numerales segundo y quinto debe ser ejecutada por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - acorde con sus competencias -.

**SEGUNDO. - ORDENAR** remitir las diligencias a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

El secretario de la Sala Penal del H. Tribunal Superior de Bucaramanga debe atender lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo PCSJA20-115819 del pasado 27 de junio, expedido por la Presidencia del H. Consejo Superior de la Judicatura.

**Aprobado en acta virtual N° 827 DE LA FECHA**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. –**



Los Magistrados,

  
JUAN CARLOS DIETTES LUNA

  
TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA  
SALA PENAL  
  
LUIS JAIME GONZÁLEZ ARDILA

  
GUILLERMO ÁNGEL RAMÍREZ ESPINOSA  
 SALA PENAL

ORLANDO PÉREZ AGUILAR  
Secretario

Tutela de 2ª instancia – Confirma con modificación –

A/ Anyela María Ferro Zanguña

C/ CNSC y otro

Juez 6º Penal del Circuito de Bucaramanga



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente. SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, trece (13) de Octubre de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**

<b>Expediente No.</b>	<b>680013333007-2020-00114-01</b>
<b>Accionante:</b>	<b>ESTEFANÍA LÓPEZ ESPINOSA</b> , con cédula de ciudadanía No. 63534120
<b>Correo electrónico:</b>	<a href="mailto:estafanialopeze@gmail.com">estafanialopeze@gmail.com</a>
<b>Accionados:</b>	<b>SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA;</b> <b>COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.</b>
<b>Correo electrónico:</b>	<a href="mailto:secretariageneral@sena.edu.co">secretariageneral@sena.edu.co</a> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cncs.gov.co">notificacionesjudiciales@cncs.gov.co</a>
<b>Acción:</b>	<b>Tutela</b>
<b>Tema:</b>	Procedencia de la acción de tutela cuando se endilga la vulneración del derecho al debido proceso administrativo, “aun cuando existan otros medios de defensa ordinarios para debatir el asunto, pues la violación de este derecho fundamental delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa”. (Corte Constitucional, sentencia T-1082 de 2912)  Uso de listas de elegibles anteriores a la entrada en vigor de la Ley 1960 de 2019, para proveer vacancias definitivas que se estructuran en la actualidad. Efectos del criterio unificado del 16 de enero de 2020 de la CNSC.

Decide la Sala la **impugnación** interpuesta por la accionante, señora López Espinosa, contra la **sentencia proferida por el señor juez Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, Santander**, que **resuelve declarar improcedente** el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante, entre los que se incluye el debido proceso administrativo.

## I. LA DEMANDA

### Pretensiones y hechos

En síntesis, la accionante, pretende el amparo de los derechos fundamentales **al debido proceso, igualdad, petición y acceso al empleo público tras concurso de mérito** (convocatoria 436 de 2017) y para tal efecto, “se ordene a las entidades accionadas que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, realicen los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019 y en consecuencia se autorice y use la lista de elegibles conformada mediante Resolución No. CNSC-20171000000116 del 24-07-2017, respecto al cargo de Profesional (Sena) Grado 6 Código (no aplica) en uno de los empleos que se encuentran en provisionalidad, encargo o vacancia definitiva, teniendo en cuenta que el mismo fue convocado a concurso y la lista se encuentra vigente.

Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que oferte los empleos del precitado cargo en la oferta pública de empleos, con el fin de que quienes hacen parte de las listas, opten por una de ellas, que proceda a elaborar la lista de elegibles y debidamente notificado este acto y en firme, lo remita al SENA.

Si es el caso se convoque a una audiencia de escogencia de las plazas vacantes. Se ordene al SENA que, una vez recibida la lista de elegibles de la CNSC, proceda a efectuar el nombramiento de la aquí accionante según el orden que corresponda en una de las vacantes declaradas desiertas o que hayan quedado vacantes, o empleos cubiertos en provisionalidad o por encargo con posterioridad a la conformación de la lista. (...). Que se inaplique por inconstitucional el “criterio unificado de “uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de 2019” emanado de la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16 de enero de 2020”.

**Como fundamento de sus pretensiones, afirma en síntesis la accionante, que:**

1. Se inscribió a la Convocatoria No. 436 de 2017 – SENA, realizada por la CNSC para el empleo de PROFESIONAL (SENA) Código (no aplica), Grado 6, de la OPEC 57604, para el SENA, logrando ocupar el quinto lugar, ahora el cuarto lugar por la recomposición automática de las listas.

2. **El 10.01.2019** radicó petición ante la dirección del SENA, así: **Petición Principal:** Considerando que mediante Decreto 552 del 30.03.2017 se modificó

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

la planta de personal del SENA, creando 528 nuevos cargos a nivel Nacional y algunos de estos en la Regional Santander, con el mismo perfil, grado, denominación y nivel profesional que para el cargo que concursé en Convocatoria No.436 de 2017, solicita ser nombrada en periodo de prueba y que proceda utilizar la Lista de Elegibles en estricto orden descendiente, para proveer las vacantes que existen en el mismo empleo o en otros iguales y respecto de los cuales se exijan los mismos requisitos conformada a través del Acto Administrativo con vigencia de dos años conforme a lo establecido en el artículo 58 del Acuerdo No.20161000001296 de 2016, en concordancia con lo estipulado por el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004. **Otras peticiones:** **1.** Se informe si a la fecha el cargo para el cual concursó mediante la convocatoria 436 de 2017 se encuentra vacante y de ser así, mencionar cuál persona de la lista de elegibles va a ser nombrada en este cargo o si el ente nominador puede nombrarla y tomar posesión en periodo de prueba. **2.** Que proceda el Sena a su nombramiento y posesión, en razón al número de vacantes de carrera administrativa disponibles y creados mediante el Decreto 552 de 2017 y Resolución No.964 de 2017. **3.** Informar cuántos cargos fueron creados en la Regional Santander con posterioridad al concurso de la convocatoria 436 de 2017.

**3. Dando alcance a su petición el SENA la resuelve así:** **3.1.** A la fecha el cargo para el que concursó identificado con la OPEC 57604 ya fue provisto mediante Resolución 4721 del 18-12-2018 y posesión del 17-10-2019; **3.2.** No es posible atender la solicitud toda vez que la Convocatoria estableció las vacantes correspondientes y las identificó con un número en específico (OPEC) habiendo aplicado a la No.57604 en la que se estableció una vacante, ubicándose en el 5o lugar en la lista de elegibles; **3.3.** Actualmente existe en la planta de personal del SENA Regional Santander un total de once (11) cargos de profesional Gr.06 todos de Carrera Administrativa. A la fecha no es posible identificar cuántos cargos se encuentran en provisionalidad y/o temporales. Ya que se están surtiendo nombramientos y posesiones con los cuales se terminaron algunos nombramientos provisionales y/o temporales; **3.4.** No han sido creados nuevos cargos con posterioridad a la convocatoria 436 de 2017.

**4.** El 03.04.2020 realiza segunda petición de información al SENA, solicitando la siguiente información: **4.1.** número de cargos con las mismas funciones dentro de la planta de personal del SENA, **4.2.** Detallar la manera como se encuentran provistos, cuantos de los cargos se encuentran en vacancia definitiva y cuántos en vacancia temporal y razón de ésta. **4.3.** Número de los cargos con similares

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

funciones dentro de la planta de personal SENA. **4.4.** Detallar a. Regional donde se encuentra ubicado el cargo, b. La manera como se encuentran provistos ya sea en carrera administrativa, en provisionalidad y/o libre nombramiento y remoción o en cualquier otra modalidad de vinculación; c. Cuántos de los cargos se encuentran en vacancia definitiva, d. Cuántos en vacancia temporal y razón de la temporalidad.

5. En respuesta de lo anterior el SENA, informa los cargos existentes en la planta de personal de la entidad, reiterando la negativa respecto de su nombramiento, pues respecto del cargo al cual concursó no se encuentra vacante alguna.

6. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Decreto 552 del treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017) creó 528 cargos de Profesional Grado 06 en la planta de personal del SENA, circunstancia que permite el trámite de su nombramiento por ser parte de la lista de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017, la cual se encuentra vigente; sin embargo, explica que como la CNSC expidió el Criterio Unificado CNSC del dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020) “Uso de Lista de Elegibles en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019”, mediante el cual se establece el criterio de interpretación según el cual los efectos del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 no aplican para las listas de elegibles que se encuentran en firme con anterioridad a la vigencia de la citada ley, criterio que le ha impedido se le nombre en el cargo solicitado, pese a la existencia de precedentes judiciales que han concedido las pretensiones como las que aquí se discuten.

7. Por último, agrega que tiene a su cargo el cuidado y manutención de su madre, quien es una persona adulta mayor.

## II.

## INFORME DE LAS ACCIONADAS

**A. La Comisión Nacional del Servicio Civil**, por intermedio de su asesor jurídico, solicita se declare la improcedencia del amparo constitucional por “hecho superado” toda vez que, alega no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados por la accionante, porque:

**i) No se satisface el requisito de subsidiariedad:** Señala que, la inconformidad de la accionante frente a la conformación de la lista de

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

elegibles que se encuentran contenidos dentro de los acuerdos reglamentarios del concurso no es excepcional, y que, por el contrario, cuenta con un mecanismo de defensa idóneo, razón por la cual, la acción de tutela no es la vía judicial para cuestionar la legalidad de actos administrativos.

**ii) El estado de la accionante en el concurso No. 436 de 2017:** La accionante se inscribió al empleo Profesional, Grado 6, OPEC3 No.57604 y agotadas las fases del concurso ocupó la posición No. 5, en la lista de elegibles conformada mediante la resolución No. CNSC–20182120138235 del 17 de octubre de 2018, para proveer una (1) vacante, la cual fue provista por la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, razón por la cual, no es posible realizar el nombramiento que solicita, al no ocupar una posición meritoria en cuanto al número de vacantes ofertadas en el empleo. Agrega que no es de su competencia lo relacionado con nombramientos y posesiones de la planta de personal en las entidades.

**iii) El uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019:** Informa que la CNSC en acatamiento a las disposiciones contenidas en la Ley 1960 de 2019 que modifica la Ley 909 de 2004, expidió el criterio unificado de uso de listas de elegibles, estableciendo que las listas de elegibles conformadas por la CNSC, y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la oferta pública de empleos de carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los «mismos empleos», siendo este último criterio entendido como empleos de igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, requisitos de estudio y experiencia, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes.

**v) De los mismos empleos y los empleos equivalentes:** expone que para determinar si un empleo es “equivalente” a otro se deberá realizar la similitud de funciones, de requisitos de estudio, experiencias y competencias laborales, así como el nivel jerárquico y grado salarial entre otros, para finalmente analizar y determinar la similitud de funciones, proceso que requiere de un análisis técnico detallado para terminar el contenido temático de las mismas, por lo que, la acción de tutela no es la vía judicial para establecerlo.

**iv) Procedencia del uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019:** i) quien ocupó el primer lugar no aceptó, no se pronunció o habiendo sido posesionado, renunció al empleo; ii) cuando se presente renuncia o se declare la vacancia definitiva, superado el periodo de prueba, o cuando la entidad crea nuevos cargos durante la vigencia de la lista de elegibles, teniendo en cuenta que los cargos ostenten la identidad establecida anteriormente al cargo ofertado en la OPEC. En tal sentido, explica que como el SENA no ha reportado alguno de los criterios citados respecto a las vacantes con identidad de características al que la accionante pide se le aplique, no hay lugar al uso de listas.

**v) Improcedencia en la aplicación de la Ley 1960 de 2019 de manera retrospectiva:** Explica que, para el caso particular de la accionante, su situación ya se encuentra consolidada, pues se conformó la lista de elegibles para el empleo identificado con el código OPEC 57604, por lo que no es susceptible de modificación por el tránsito de normatividad, quedando claro que la aspirante concursó para la provisión de una (1) vacante, hoy provista por quien ocupó la posición meritoria en la lista de elegibles.

Por último, refiere que revisado el Sistema de Apoyo para la Igualdad del Mérito y la Oportunidad- SIMO-, constató que el SENA no ha reportado en la OPEC vacante adicional a la ofertada en el marco de la convocatoria 436 de 2017, que cumplan con el criterio de los mismos empleos. Así mismo, que la accionante se encuentra sujeta no solo a la vigencia de la lista, si no al tránsito habitual de la misma, cuya movilidad pende de las situaciones administrativas que puedan ocasionar la generación de vacantes definitivas en la entidad.

**B. El Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA,** solicita negar por improcedente las pretensiones de la acción de tutela, comoquiera que las obligaciones de la entidad frente al mérito y nombramientos en periodo de prueba de las personas que superaron el proceso de selección realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de la Convocatoria Nro. 436 del 2017, fueron adelantadas de manera exitosa.

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

Expone el procedimiento adelantado para la provisión de empleos de carrera, haciendo notar que conformada la lista de elegibles para el empleo OPEC de la referencia, mediante resolución debidamente motivada, realizó en estricto orden de mérito el nombramiento en período de prueba en el empleo objeto de concurso.

Finalmente, señala que las listas de elegibles conformadas para los empleos de carrera administrativa, una vez culminado el proceso de selección, pueden ser utilizadas para proveer aquellas vacantes que se generen en los empleos inicialmente convocados durante su vigencia, y que, existiendo vacantes en la entidad, en aplicación de la Circular Nro. 001 del 21 de febrero de 2020 expedida por la CNSC, solicitó ante esta, la autorización del uso de la lista de elegibles, sin que a la fecha se haya dado una respuesta.

### III.

### LA SENTENCIA IMPUGNADA

Como ya se dijo, es proferida el 28/08/2020 por el señor Juez Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, Santander, en la que resuelve **declarar improcedente la acción de tutela**, dada la existencia de mecanismos de defensa judicial ordinarios idóneos y eficaces para controvertir las condiciones de nombramiento y uso de lista de elegibles adoptadas con ocasión a los concursos de méritos adelantados por las entidades.

Así, señala que en el caso de la señora Estefanía López Espinosa no se discute la posibilidad de acceder al servicio público a través de una determinada posición ocupada en la lista de elegibles, sino que se trata de la interpretación en la aplicación de los efectos de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, respecto a la provisión de empleos con base en lista de elegible conformada mediante Resolución 20182120138235 de 17 de octubre de 2018, reprochándose entonces el acto administrativo de contenido particular y concreto como aquellos pronunciamientos cuyo contenido puede corresponderse con el de actos administrativos de carácter general.

Concluye que como la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública, han expresado la interpretación de los efectos de la Ley 1960 de 2019, a través de la expedición del Criterio Unificado de 16 de enero de 2020 - cuyo

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

contenido de igual manera reprocha la accionante - y de la Circular Conjunta 20191000000117 de 29 de julio de 2019, respectivamente; las cuales son coincidentes en señalar que “las listas de elegibles conformadas por la CNJSC y aquéllas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera - OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los "mismos empleos" entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC”, es por ello que le corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa definir, a través de los medios de control idóneos frente a los actos administrativos pertinentes, la interpretación que más se adecúe a los preceptos que el ordenamiento jurídico contempla en materia de vigencia y aplicación de la ley.

#### IV. LA IMPUGNACIÓN

La señora Estefanía López Espinosa, centra su inconformidad con el fallo reseñado, en los siguientes argumentos:

**i) La acción de tutela es procedente en asuntos derivados de los concursos de méritos:** Sostiene que la Corte Constitucional, ha realizado múltiples pronunciamientos defendiendo la procedencia de la acción constitucional pese a la existencia de los medios de control de legalidad de actos administrativos previstos en la Ley 1437 de 2011, considerando que estos mecanismos ordinarios no resultan idóneos o eficaces para proteger los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y acceso a cargos públicos a través de concurso de méritos; tesis que considera le es aplicable a su caso, pues como miembro de lista de elegibles de la Convocatoria 436 de 2017 al empleo profesional grado 6 para el SENA Regional Santander, y al haber dado respuesta la entidad señalando la existencia de vacantes del referido empleo sin especificar su número, como los creados con el Decreto 522 de 2017 y resolución No 964 de junio 14 de 2017, actos expedidos con anterioridad al concurso de méritos, ello permite concluir que en la actualidad existen vacantes para el referido empleo en la regional Santander, pues

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

además se han creado cargos con posterioridad a la convocatoria, a los cuales, puede acceder por ser miembro de la referida lista de elegibles.

**ii) Se debe dar aplicación a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019:** La cual establece que se tendrá en cuenta las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados que surjan con posterioridad a las convocatorias efectuadas en concursos de méritos de la misma entidad; y que como en su caso, se encuentra acreditado la creación de otros cargos con similares condiciones al empleo al que concursó y del cual hace parte en la lista de elegibles, es procedente su nombramiento.

Cita como un caso análogo el decidido por el Tribunal Administrativo de Valle con Radicación N°76 001 33 33 021 2019 00234 01, en la que se dio aplicación del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 para aquellas personas que hacen parte de una lista de elegibles al momento de la entrada en vigor de la ley mencionada, tesis que ha sido respaldada en plurales decisiones adoptadas por los jueces y magistrados en sede de tutela en el país.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **A. Acerca de la competencia**

Recae en esta Corporación, según lo previsto en el art. 1° del Decreto 1382 de 2000 y el art. 37 del Decreto 2591 de 1991. De otra parte, el recurso fue interpuesto oportunamente por la parte accionante.

### **B. De la procedencia de la acción de tutela en el en el marco de concursos de mérito para cargos públicos**

De la reseña que antecede, se tiene, en síntesis, que la aquí accionante, busca el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, petición y acceso al empleo público, que dice, se encuentran amenazados por la negativa de las accionadas de no autorizar el uso de la lista de elegibles que integra para proveer los cargos de PROFESIONAL (SENA) Código (no aplica), Grado 6, de la OPEC 57604 en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y que se encuentren en vacancia definitiva o no convocados, en el área, en los cargos con similitud funcional, particularmente, de conformidad con lo previsto por la Ley 1960 de 2019. **En consecuencia**, solicita se ordene a la CNSC que oferte los empleos del precitado cargo en la oferta pública de empleos, con el fin de que

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

quienes hacen parte de las listas vigentes, opten por uno de ellos, que de igual manera, proceda a elaborar la lista de elegibles y debidamente notificado este acto y en firme, lo remita al SENA, para que éste, con su nombre en la lista de elegibles correspondiente al cargo para el cual concursó, la nombre en periodo de prueba en uno de los empleos que se encuentren en provisionalidad, encargo o vacancia definitiva, teniendo en cuenta que el mismo fue convocado a concurso y la lista se encuentra vigente.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que, la tutela se torna improcedente como mecanismo principal para cuestionar decisiones de nombramientos y uso de listas de elegibles ya consolidadas, la Sala se circunscribe a determinar si:

**PJ1: ¿Es procedente la acción de tutela, pese a la existencia de otros mecanismos judiciales, para la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo?**

**Tesis: Sí**

**Fundamento Jurídico:** La H. Corte Constitucional ha sostenido en reiterados pronunciamientos, que cuando se endilga la vulneración del derecho al debido proceso administrativo, la tutela es procedente, aun cuando existan otros medios de defensa ordinarios para debatir el asunto, pues la violación de este derecho fundamental delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa. Al respecto se ha indicado “...*La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa.*”<sup>1</sup>

De esta manera, concluye la Sala que la acción de tutela es procedente en el caso que nos ocupa de manera excepcional, pues aun cuando existen medios de defensa ordinarios para debatir las decisiones de la administración tendientes al uso de listas de elegibles vigentes para proveer el cargo en el que aspira la accionante ser nombrada, atendiendo a que se debate la violación del derecho al debido proceso administrativo, se da paso al estudio de la impugnación con el fin

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1082 de 2012.

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

de establecer si los derechos fundamentales endilgados en la demanda están siendo vulnerados.

Expuesto lo anterior, el problema jurídico se circunscribe a determinar lo siguiente:

**PJ2. ¿Vulneran las entidades accionadas los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, la igualdad, al trabajo y al acceso y ejercicio de cargos públicos, al no realizar los trámites correspondientes para las conformación de las listas de elegibles tendientes a proveer nuevas vacantes en la planta de personal del SENA -atendiendo a que fueron creados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1960 de 2019-, con el análisis de la inclusión de aquellas listas vigentes de convocatorias anteriores que pudieran tener equivalencias, como es el caso de la OPEC 57604?**

**Tesis: Sí.**

**Fundamento Jurídico:** Análisis de las pruebas de cara a los supuestos de hecho de la Ley 1960 de 2019 y el criterio unificado del 16 de enero de 2020 de la CNSC.

**La Ley 1960 de 2019<sup>2</sup>**, en su Art. 6 establece que con las listas de elegibles que se conformen de los concursos de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y aquellas definitivas en cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso, así:

“Artículo 6. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

“Artículo 31. El proceso de selección comprende:

“1. (...)

“2 (...)

“3 (...)

“4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. **Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad**”.

El artículo 7 de la citada norma, dispone que su aplicación rige a partir de su publicación, esto es, el 27 de junio de 2019. **No obstante**, frente a ello, la CNSC

---

<sup>2</sup> “Por la cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones”

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

señaló en el Criterio Unificado “Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019” complementado el 16 de enero de 2020, que: **“De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva Convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos”;** *entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, mismos requisitos de estudio y experiencia reportados en la OPEC, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”*

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia T- 340 de 2020, al resolver un caso análogo y haciendo referencia al criterio unificado citado, estableció: *“con el cambio normativo surgido con ocasión de la expedición de la mencionada ley respecto del uso de la lista de elegibles, hay lugar a su aplicación retrospectiva, por lo que el precedente de la Corte que limitaba, con base en la normativa vigente en ese momento, el uso de las listas de elegibles a las vacantes ofertadas en la convocatoria, ya no se encuentra vigente, por el cambio normativo producido. De manera que, **para el caso de las personas que ocupan un lugar en una lista, pero no fueron nombradas por cuanto su posición excedía el número de vacantes convocadas, es posible aplicar la regla contenida en la Ley 1960 de 2019, siempre que, para el caso concreto, se den los supuestos que habilitan el nombramiento de una persona que integra una lista de elegibles y ésta todavía se encuentre vigente.”*** (Negrillas fuera del texto original)

Para dar alcance al mencionado criterio unificado, la CNSC expidió la circular externa No. 0001 del 21 de febrero de 2020, por medio de la cual impartió lineamientos a las entidades para el reporte de nuevas vacantes que correspondan a mismos empleos, respecto de los cuales existen listas vigentes conformadas con anterioridad.

En el caso que nos ocupa, encuentra la Sala que la accionante se inscribió a la Convocatoria No. 436 de 2017 de la Comisión Nacional Del Servicio Civil – CNSC - dentro del proceso de selección para proveer el cargo de PROFESIONAL (SENA) Código (no aplica), Grado 6, de la OPEC 57604 en el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, aprobando todas las etapas del concurso y por ende, se ubicó en la lista de elegibles, ocupando en la actualidad

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

el cuarto puesto, como se extrae del expediente digital. Dicha lista en la actualidad se encuentra en firme y, vigente de acuerdo con lo establecido en el artículo sexto de la Resolución No. CNSC - 20182120138235 DEL 17-10-2018<sup>3</sup>. Por su parte, no obra dentro del expediente prueba tendiente a demostrar qué trámite surtieron las accionadas en acatamiento de las disposiciones proferidas con ocasión del cambio normativo, como los lineamientos que contempla la circular externa No. 0001 de 2020 y el uso de las listas de elegibles ya existentes.

De esta manera, considera la Sala que en el caso que nos ocupa las entidades accionadas vulneran los derechos fundamentales de la accionante, pues no se prueba dentro del expediente que hayan agotado los trámites correspondientes para incluir en las listas de elegibles actuales y tendientes a proveer los nuevos cargos vacantes del SENA, aquellas listas vigentes y consolidadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1960 de 2019 y conformadas respecto de los mismos empleos, entiéndase con las mismas características descritas por la CNSC en el tantas veces citado criterio unificado.

Por lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia para en su lugar acceder al amparo constitucional. En consecuencia, se impartirán las siguientes ordenes:

1. A la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA que, dentro del marco de sus competencias y dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, de manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencias de los empleos vacantes no convocados o nuevos empleos surgidos con posterioridad a la convocatoria de la OPEC 57604 y los que allí se contienen.
2. Cumplido lo anterior y, de ser procedente, dentro del marco de sus competencias, en el término de cinco (5) días siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, previo al estudio de cumplimiento de requisitos mínimos, que efectúen la consolidación de una lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que

---

<sup>3</sup> "Por la cual se conforma la Lista de Elegibles para proveer una (1) vacante del empleo de carrera identificado con el código OPEC No. 57604, denominado Profesional, Grado 6, del Sistema General de Carrera del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, ofertado a través de la Convocatoria No. 436 de 2017- SENA"

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

tengan equivalencia con los empleos relacionados con la OPEC 57604, tal como lo dispone la ley 1960 de 2019, con el fin de proveer los nuevos cargos creados. Todas estas decisiones deberán ser comunicadas a los interesados.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Santander, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

- Primero.** **Revocar** la Sentencia del 28/08/2020, proferida por el señor Juez Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, Santander, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de la señora **ESTEFANÍA LÓPEZ ESPINOSA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 63534120.
- Segundo.** **ORDENAR** A la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA lo siguiente:
1. Dentro del marco de sus competencias y dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, de manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencias de los empleos vacantes no convocados o nuevos empleos surgidos con posterioridad a la convocatoria de la OPEC 57604 y los que allí se contienen.
  2. Cumplido lo anterior y, de ser procedente, dentro del marco de sus competencias, en el término de cinco (5) días siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, previo al estudio de cumplimiento de requisitos mínimos, que efectúen la consolidación de una lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia con los empleos relacionados con la OPEC 57604, tal como lo dispone la ley 1960 de 2019, con el fin de proveer los nuevos cargos creados.  
Todas estas decisiones deberán ser comunicadas a los interesados.
- Cuarto.** **Notificar** el presente fallo por el medio más expedito o en la forma señalada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tribunal Administrativo de Santander, MP. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de tutela de segunda instancia. Expediente A.T. No. 680013333007-2020-00114-01. Accionante: Estefanía López Espinosa vs. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA y COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC.

**Quinto.** Comunicar la presente decisión al juzgado de origen.

**Sexto.** Ejecutoriada esta decisión, remítase por la Secretaría de la Corporación el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en concordancia con lo establecido en los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519 y PCSJA20-11521 del mes de marzo de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.** Aprobado en Sala, **Acta No.78/2020.**

**Los Magistrados,**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

**Ponente**

(En plataforma Teams)

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
(En Plataforma Teams)

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
(Ausente con permiso Resolución 100 de 2020)



## **SALA PENAL**

Magistrado Ponente:

**JOHN JAIRO GÓMEZ JIMÉNEZ**

Tutela de segunda instancia 2020-00051

Aprobado mediante acta **85**.

Medellín, agosto dieciocho (18) de dos mil veinte (2020)

Subsanada la irregularidad advertida por la Sala, se procede a resolver las impugnaciones presentadas por **Diana Gissela Heredia Serna** (accionante) y por la apoderada de **Lina Alejandra Castrillón Celis** (tercero con interés), en contra del fallo de tutela proferido por el Juez Doce Penal del Circuito de esta ciudad el pasado 08 de julio, a través del cual se negó por improcedente la tutela de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso.

## **ANTECEDENTES**

### **1. Los hechos:**

Fueron reseñados por la primera instancia de la siguiente forma:

"Afirma la accionante que, mediante Acuerdo No 20161000001376 del 05-09-2016, la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-CNSC convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria No 433 de 2016-ICBF. Este acto administrativo, tiene como fundamento el artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

Asegura que se inscribió a la citada convocatoria, para optar por una vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 40114, denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, Grado 9, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la cual está ubicada en la ciudad de Medellín (Antioquia).

Indica que posterior a la publicación del Acuerdo en mención, el Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expidió el Decreto 1479 de 2017 por medio de la cual suprimen cargos de planta de personal de carácter temporal y a su vez, creó 13 empleos en la planta de personal de carácter permanente en el ICBF, en relación con los cargos de código 2044, grado 9. Y como consecuencia de esto, el ICBF expidió la Resolución 7746 del 5 de septiembre de 2017, para distribuir los 13 cargos en la planta global del ICBF. Destaca que estas vacantes no fueron parte de las ofertadas por el Acuerdo No 20161000001376 de 05-09-2016, en razón a que, en esa fecha el acuerdo de la convocatoria se regía por la Ley 909 de 2004.

Cuenta que la CNSC publicó a través de la página web del Banco Nacional de Listas de Elegibles (BNLE) la Resolución No. CNSC - 20182230073335 del 18-07-2018, "Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 40114, denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, Grado 9, del Sistema

General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016 – ICBF”, quedando ubicada en la posición No 7, con un puntaje de 68.78. Dicha lista quedó en firme el día 31 de julio de 2018, con una vigencia de 2 años a partir de su firmeza, es decir, hasta el día 30 de julio de 2020, por lo tanto, solo cuenta con un término aproximado de cuatro meses para que dicho acto administrativo surta efectos.

Manifiesta que, mediante llamada telefónica hecha al ICBF, le informaron que se nombró y posesionó en periodo de prueba en el cargo de carrera administrativa de la planta global de dicha entidad, identificado con el código OPEC 40114, cargo de PROFESIONAL UNIVERSITARIO Código 2044, Grado 9, con base en el uso de la lista de elegibles Resolución No. CNSC-20182230073335 del 18-07-2018, ubicado en la ciudad de Medellín a la señora JUDITH SÁNCHEZ ZAPATA.

Afirma que las listas de elegibles se recompondrán de manera automática una vez los elegibles tomen posesión del empleo en estricto orden de mérito o cuando estos no acepten el nombramiento o no se posesionen dentro de los términos legales, o sean excluidos de las listas; en virtud de esto, al darse el acto de nombramiento y posesión al cargo de parte de la señora JUDITH SÁNCHEZ ZAPATA, afirma la accionante que pasaría a ocupar el primer lugar dentro de la lista de elegibles.

Informa que luego de la publicación de la lista de elegibles, la CNSC expidió la i) Resolución No 20182230156785, por medio de la cual se revoca el artículo cuatro de la Resolución No. 20182230073335 del 18-07-2018 y la ii) No. 20182230162005, por la cual se declara desierto el concurso para algunas vacantes ofertadas en el marco de la convocatoria No. 433 de 2016–ICBF. Respecto al cargo que postuló dentro de la Convocatoria, el artículo primero del citado acto

administrativo declaró desierto el concurso respecto de 22 vacantes.

Asegura que la expedición de la primera resolución que se mencionó en el párrafo anterior, impidió que el ICBF pudiese usar la lista de elegibles de la Resolución No. 20182230073335, para proveer una de las vacantes desiertas y, en consecuencia, dichas vacantes están ocupadas por planta de personal de carácter provisional, vulnerando así el principio del mérito como elemento principal para la provisión de vacantes dentro del empleo público.

El día 16 de enero de 2020, la Sala Plena de la CNSC, aprobó el Criterio Unificado uso de listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, donde concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes y, tanto las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, como las expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.

Cuenta que teniendo en cuenta el fallo de tutela proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en favor de la elegible Jessica Lorena Reyes Contreras, elevó, de manera conjunta, derechos de petición ante CNSC e ICBF, donde solicita que se provean las siete vacantes del empleo identificado con el código 2044, grado 9, perfil psicóloga, creadas por el ICBF mediante la Resolución 1479 de 2017 y distribuidas

por la Resolución 7746 de 2017, con la Lista de Elegibles conformada mediante la Resolución 20182230073335 del 18 de julio de 2018, teniendo en cuenta la Ley 1960 de 2019 y la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca en favor de la señora Jessica Lorena Reyes Contreras.

Informa que el día 28 de febrero de 2020, el ICBF dio respuesta a la petición de solicitud de su nombramiento en el empleo OPEC 40114, PROFESIONAL UNIVERSITARIO Código 2044 Grado 9, dentro de la Convocatoria 433 de 2016. Y también indica que el ICBF le manifestó que existen un total de 7 vacantes Código 2044 Grado 9 Perfil PSICOLOGÍA, que a la fecha no están ocupadas por funcionarios de carrera administrativa, sino por funcionarios en calidad de provisionalidad, encargo o con vacantes pendientes de ser provistas. Lo anterior no lo considera como una respuesta efectiva a su solicitud.

Asevera que, hasta la fecha, las vacantes aquí descritas no se han provisto mediante el uso de listas de elegibles expedidas por CNSC, en virtud de la Convocatoria 433 de 2016 y como puede observarse, la lista de elegibles Resolución No. 20182230073335 del 18-07-2018, perderá vigencia el 30 de julio de 2020. Destaca que todas estas acciones administrativas, deben realizarse antes del término de vigencia de la lista de elegibles, so pena de que la suscrita pierda el derecho a que se le provea una de las vacantes referidas en la Resolución No. 20182230162005 del 04-12-2018, donde declaró desiertas un total de 23 vacantes Código 2044 Grado 9 y las aducidas en la respuesta que ICBF dio respecto a su derecho de petición, donde solicitó acto de nombramiento y posesión.

Asevera que se encuentra ante la consecución de un perjuicio irremediable, debido a que el tiempo para que la lista de elegibles pierda vigencia es de solo cuatro meses, y en ese tiempo debe esperar a que las entidades realicen diversas actuaciones administrativas, de las cuales no existe un cronograma de realización que pueda darle certeza absoluta sobre su realización y culminación.

Solicita se tutelen sus derechos fundamentales de petición, trabajo, igualdad, debido proceso y acceso a cargos públicos y, en consecuencia, se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, acate las disposiciones normativas contenidas en la Ley 1960 de 2019 y en el Criterio Unificado expedido por la Sala Plena de la CNSC, de fecha 16 de enero de 2020.

De igual manera, se ordene a la CNSC y al ICBF, con base en el derecho fundamental a igualdad, citando los fallos de tutela expedidos por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, que de manera conjunta, realicen los actos tendientes para que provean las 7 vacantes Código 2044 Grado 9 PERFIL PSICOLOGÍA, reportadas por ICBF mediante respuesta al derecho de petición, bajo número de radicado 20121210000052101, las cuales fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017 y distribuidas por la Resolución No 7746 de 2017, con la lista de elegibles Resolución No. 20182230073335 del 18-07-2018.

De manera subsidiaria y en caso de existir en la ciudad de Medellín, en el departamento de Antioquia o en otra regional del país, una o más vacantes definitiva disponibles denominada PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044 Grado 9, se provean las mismas, con la Resolución No. 20182230073335 del 18-07-2018."

## **2. La sentencia impugnada.**

Mediante decisión del pasado 15 de mayo, el Juez Doce Penal del Circuito encontró improcedente amparar los derechos invocados por la señora Diana Gissela Heredia, considerando que el asunto puesto en su consideración carece de trascendencia *iusfundamental*. Adujo que la lista de elegibles que se crea en virtud de un concurso de méritos genera un derecho adquirido para los participantes que ocupan los

primeros puntajes, pero para los que no obtuvieron la posición meritoria, le asiste una mera expectativa frente a la utilización de listas de elegibles para la provisión de dicho empleo.

Concluyó la inexistencia de vulneración de derechos fundamentales, argumentando que para el empleo en el cual se inscribió la accionante se ofertó una sola vacante, y como ésta ocupó la séptima posición en la lista de elegibles, no obtuvo posición meritoria que la hiciera acreedora del cargo público.

Precisó que los elegibles que no alcanzaron el puntaje requerido para ocupar una posición meritoria para proveer el empleo No. 40114 (como la accionante), se encuentran en espera de que se genere una vacante con las mismas características del empleo ofertado, salvo que haya decisión en contrario.

Finalmente, reiteró que teniendo en cuenta la Ley 1960 del 27 de junio de 2019, la entidad que determina las vacantes disponibles y la necesidad de la utilización de las listas de elegibles para proveer los cargos es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, quien debe hacer la solicitud a la Comisión Nacional del Servicio Civil para la utilización de las mismas.

### **3. Las impugnaciones.**

#### **3.1 De la accionante Diana Gissela Heredia Serna**

Adujo que la decisión de primera instancia es contraria a una proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca con número de radicado 76-001-33-33-021-2019-00234-00 que se pronunció "*respecto de un asunto con los mismos elementos facticos y jurídicos*" que su caso, entre ellos, que ambas accionantes son partícipes de la Convocatoria 433 de 2016-ICBF regida por el Acuerdo No 20161000001376 de 05-09-2016, que ambas son las siguientes en orden de elección dentro su correspondientes listas de elegibles y que el decreto 1479 de 2017 creó cargos nuevos para la Oferta Pública de Empleos en Carrera (OPEC) para la cual se postularon.

Indicó que la postura adoptada por el *a quo* no evidencia un estudio de fondo del asunto que motiva la protección constitucional requerida, dado que está solicitando que se ordene el inmediato cumplimiento a lo ordenado por los artículos 6º y 7º de la Ley 1960 de 2019, en miras a cubrir las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surgieron con posterioridad a la convocatoria del 2016.

Arguyó que el juez de primera instancia no se debió limitar a manifestar que las entidades ya están adelantando las acciones necesarias para proveer las vacantes creadas por el Decreto 1479 de 2017, cuando en el expediente no obra prueba alguna que permita inferir que el ICBF solicitó la autorización del uso de su lista de elegibles a la CNSC, o que la CNSC ya inició el trámite para autorizar su disposición. Resaltó al respecto, que la lista de elegibles en la que se encuentra inscrita veinte vence el 30 de julio de 2020.

### **3.2 De Lina Alejandra Castrillón Celis**

Manifestó por intermedio de su representante que el fallo de tutela adolece de no ajustarse a los hechos y antecedentes que motivaron la interposición de la acción constitucional. Resaltó que lo pretendido mediante este mecanismo es que se expida una orden en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que realicen los actos tendientes a proveer las siete (07) vacantes para el perfil de psicóloga, correspondientes al Código 2044, Grado 9<sup>1</sup> con la lista de elegibles que corresponde a la Resolución No. CNSC-20182230073335 del 18-07-2018. Sin embargo, asegura que el Juez de primera instancia omitió realizar un pronunciamiento al respecto.

### **CONSIDERACIONES**

Es sabido que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario para garantizar la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando se vean amenazados o violentados por el actuar de las autoridades o de los particulares en casos excepcionales. Se exige para su procedencia el cumplimiento una serie de presupuestos de carácter material que deben concurrir de manera conjunta, pues a falta de uno de ellos la pretensión de amparo constitucional resultaría improcedente, estos son: a) la vulneración o amenaza de los derechos del accionante por parte de la autoridad pública o el particular, según el caso; b) el carácter básico de dichos derechos; y c) carencia de otro

---

<sup>1</sup> Creadas por el Decreto 1479 de 2017 y distribuidas por la Resolución No 7746 de 2017,

medio judicial para su defensa, salvo el caso del perjuicio irremediable.<sup>2</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, la procedencia de este mecanismo de amparo respecto de los derechos de las personas que han participado en concursos de mérito ha sido objeto de análisis puntual por parte la Corte Constitucional, y se ha realizado una diferenciación en base a dos supuestos de hecho: cuando mediante la tutela cuando se controvierte un acto administrativo y cuando se busca que la entidad encargada efectúe los nombramientos de las personas incluidas en la lista de elegibles.

En el primer supuesto, por regla general, este mecanismo constitucional no procede debido a la existencia de otros medios de defensa judicial, aunque este análisis dependerá de las situaciones particulares de cada caso concreto. En el segundo evento, la Corte Constitucional ha manifestado que la acción de tutela procede para la protección de los derechos de los participantes que, teniendo derecho a ser nombrados por hacer parte de la lista de elegibles, no son designados. Al respecto, en la Sentencia SU-613 del 6 de agosto de 2002 la Corte Constitucional expresó:

“... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y

---

<sup>2</sup> Sentencia T 030 de 2015.

se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos.”

Además de lo anterior, esa Corte ha señalado que la acción de tutela es procedente cuando la persona que pretende acceder al cargo para el cual participó en un curso de méritos se ve expuesta al riesgo de que el registro o la lista de elegibles pierda vigencia y, como consecuencia de ello, no pueda garantizarse la protección de su derecho por las vías judiciales existentes, lo que generaría un perjuicio irremediable.

Para este Tribunal los supuestos fácticos específicos que rodean este caso hacen procedente la acción de tutela toda vez que **1.** está probado que la accionante aprobó el concurso de méritos y por tanto, está inscrita de lista de elegibles conformada mediante la resolución No. CNSC – 20182230073335 para proveer una (1) vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 40114, denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, **2.** Se demostró además la existencia de vacantes por proveer en cargos de igual denominación que los llamados a concurso en esa ocasión, pues los mismos fueron creados por el Decreto 1479 de 2017, **3.** se discute que las entidades accionadas estén omitiendo cumplir con su deber de proveer los cargos públicos por medio del concurso de mérito y **4.** para el momento de la

interposición de la acción constitucional la lista de elegibles a la que pertenece la accionante estaba ad portas de perder vigencia, suceso que acaeció efectivamente para el momento en que se adopta esta decisión.

No cabe duda que exigirle a la accionante que acuda al proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción administrativa resultaría ineficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados, atendiendo, entre otras cosas, a su prolongada duración y trámite para hacer efectivo los derechos de los concursantes.

De allí que se haga necesario analizar el fondo del *sub judice*, verificando si el Instituto Colombiano de bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil han desconocido los mecanismos de selección establecidos para el concurso público del que hizo parte la ciudadana Diana Gissela Heredia y los demás terceros con interés vinculados a la acción constitucional. Para surtir la discusión, la sala abordará de manera sistemática varios tópicos relevantes para la solución a plantear:

### **1. El sistema de carrera administrativa y el concurso público de méritos como garantías constitucionales.**

El artículo 125 de la Constitución establece el concurso de mérito como el criterio por excelencia para la provisión de cargos públicos dentro de la administración. Por su intermedio se pretende dotar al sistema de servidores cuya experiencia y conocimientos puedan dar fe de su aptitud para atender las

responsabilidades confiadas a los entes públicos, basándonos en un concepto de perfeccionamiento de la administración.

Para el cumplimiento de dicho mandato superior, el Congreso Nacional expidió la ley 938 de 2004, en cuyo artículo 2° se establecen los principios rectores de la función pública, de los cuales se resaltan los siguientes por ser relevante interés para el asunto que hoy se discute:

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

De aquí que sea indiscutible la obligación constitucional y legal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de designar sus cargos de carrera con el uso primordial de las listas de elegibles que se encuentren vigentes. Ello debe hacerse con diligencia y ateniéndose a los principios que gobiernan a la administración pública, que además de los citados en precedencia, se encuentran el artículo 209 de la Constitución Política.

**2. Los hechos probados mediante el acervo probatorio obrante en el expediente.**

De los elementos aportados por las partes y terceros con interés durante el trámite de este mecanismo de amparo se puede extraer que:

**a)** Diana Gissela Heredia Serna concursó para el cargo de profesional universitario, Código 2044, Grado 9, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ofertado en la OPEC No. 40114. La accionante aprobó el concurso y ocupó la posición N° 7 dentro de la lista de elegibles para esa denominación.

**b)** Con posterioridad a la Convocatoria 433 de 2016, se crearon trece (13) vacantes definitivas para ese mismo cargo concursado, de las cuales 7 han sido provistas por empleados en provisionalidad.

**c).** Durante la vigencia de la Lista de elegibles a la que pertenece la accionante, se expidió la ley 1960 del 27 de junio 2019, en cuyo artículo 6º, que modificó el artículo 31 de la ley 909 de 2004, y ordenó a la administración utilizar las listas de elegibles que se creen en virtud de un concurso de méritos para cubrir las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surgieran con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.

**e)** Pese a las solicitudes presentadas por la accionante ante el ICBF y la CNSC para que se proveyeran dichas vacantes con la lista de elegibles vigente en el momento de la solicitud, a la fecha de esta decisión no se han adelantado acciones para la provisión de los cargos públicos de carrera mediante el uso de

la esa lista; la cual se conformó para un cargo de iguales denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito y funciones a los nuevos que fueron creados.

### **3. La aplicación de la ley 1960 de 2019 dentro de los procesos de nombramiento de la convocatoria N° 433 de 2016.**

En este caso en particular no se discute el uso que inicialmente se le dio a la lista de elegibles 20182230073335 a la que pertenece la accionante (ubicada en el puesto N°7), pues efectivamente ésta se utilizó para proveer una (01) vacante del empleo identificado con el Código OPEC No. 40114, denominado PROFESIONAL UNIVERSITARIO, Código 2044, que fue para lo que en origen se constituyó.

Lo que se plantea, entonces, es la aplicación que se debió dar del Artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 que modificó el artículo 31 de la ley 909 de 2004, y que en su numeral 4 ordena a la administración utilizar las listas de elegibles que se creen en virtud de un concurso de méritos para cubrir "*(...) las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad*", ya que la norma anterior únicamente disponía la utilización de la lista para cubrir las vacantes para las cuales se convocó el concurso.

Hemos de precisar que mediante el Decreto 1479 de 2017 se crearon 49 nuevos cargos denominados "profesional

universitario”, trece (13) de los cuales hacen parte del código 2044 Grado 9; es decir, corresponden a la OPEC a la cual se postuló la accionante dentro de la convocatoria 433 de 2016, ajustándose a los dispuesto en la norma en cita ya que se trata de **I**. Cargos equivalentes no convocados y **II** que han surgido con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad.

Entonces, el punto central de discusión se conjuga en definir si la Ley 1960 debe ser aplicada de manera *retrospectiva* a la convocatoria 433 de 2016, pues su expedición y entrada en vigencia efectivamente son posteriores a la conformación y consolidación de la lista de elegibles publicada por la CNSC mediante la Resolución 20182230073335 (31 de julio de 2018), pero concurre con la vigencia de la lista mencionada, que valga la pena aclarar era de dos (02) años, los cuales transcurrían hasta el pasado 31 de julio de 2020.

Resulta evidente que ha operado un tránsito de legislación durante la vigencia de la lista de elegibles a la que pertenece la accionante y no se desconoce que, por regla general, las normas rigen hacia el futuro una vez son divulgadas. No obstante, jurisprudencialmente se ha aceptado una modalidad de aplicación temporal de las normas denominada *retrospectividad*, que conforme a lo expuesto en la sentencia T-564 de 2015 consiste en:

“...la posibilidad de aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos

siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva.

En este sentido, ha sido unánimemente aceptado por la jurisprudencia de todas las Altas Cortes que si bien en principio las normas jurídicas solo tienen aplicabilidad a situaciones que tuvieron lugar con posterioridad a su vigencia, ello no presenta impedimento alguno para que, en los casos en los que la situación jurídica no se ha consolidado o sus efectos siguen surtiéndose, una nueva norma pueda entrar a regular y a modificar situaciones surtidas con anterioridad a su vigencia.<sup>3</sup> (subrayas de la sala)

Como consecuencia de lo anterior, queda claro que una norma posterior podrá regular situaciones anteriores a su promulgación, siempre y cuando sean meras expectativas y no situaciones jurídicas consolidadas, como quiera que de estas últimas se entenderán finiquitadas bajo la vigencia de la ley antigua.

Pues bien, no cabe duda que los aspirantes a cargos públicos que figuran en una lista de elegibles cuentan con una mera expectativa de ser nombrados (salvo aquél que ocupe el primer lugar de quien se predica un derecho adquirido). Tampoco hay dudas de que, en virtud de los principios que rigen la función pública y la carrera administrativa, los nominadores tienen restringida la facultad discrecional a efectos de proveer un cargo y, por el contrario, es un deber legal el acudir a las listas de elegibles para proveer las vacantes de grado y denominación iguales para el cual se

---

<sup>3</sup> Posición adoptada igualmente en sentencias T-569 de 2011 y T -156 de 2012, entre otras.

abrió originalmente el concurso de méritos. Con ello se garantizan el derecho a la igualdad de oportunidades para el acceso a cargos y funciones públicas (Artículo 40 de la Constitución Política), la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en el servicio público para el cumplimiento de los fines del Estado (Artículos 1, 2, 122 a 131 y 209), y la protección de los derechos subjetivos a los que tienen derecho las personas vinculadas a la carrera (Artículos 53 y 125).

Con base en estas consideraciones la Sala encuentra que es dable aplicar retrospectivamente la Ley 1960 de 2019 a la lista de elegibles a la que pertenece la accionante, puesto que su situación no se encuentra consolidada dentro de la Convocatoria 433 de 2016. Incluso, esta posición fue adoptada por el mismo ICBF tanto en la respuesta otorgada a la petición radicada por la accionante, como en la contestación a la presente acción de tutela<sup>4</sup>.

**4. Se desconocieron los principios fundamentales del acceso a la carrera administrativa y se vulneraron los derechos de la accionante.**

En criterio de esta Sala el proceder de las entidades accionadas desconoce los principios de acceso a la carrera administrativa por meritocracia, en especial, los contenidos en el artículo 125 de la Constitución Política, tal como fueron tratados ampliamente en la Sentencia C-288 de 2014 que recoge nutrida jurisprudencia y explica a fondo los bases sobre

---

<sup>4</sup> Ver oficio 20201210000052101 del 27 de febrero de 2020 y contestación emitida por el ICBF obrantes en el expediente digital.

las que se erige la función pública (igualdad, mérito y estabilidad).

Considerando como se hizo la necesidad de aplicación retrospectiva de la ley 1960 de 2019, se concluye que las nuevas vacantes permanentes creadas para el empleo de Profesional Universitario grado 9 Código 2044, debieron ser ocupadas por aquellas personas que conformaron las listas de elegibles vigentes para dichos cargos, situación en la cual se encontró la accionante al momento de interposición de esta acción constitucional.

Debe enfatizar esta corporación que Diana Gissela desde el pasado 29 de enero solicitó tanto a la CNSC y como al ICBF, entre otras cosas, que realizaran los actos tendientes para proveer las 13 vacantes Código 2044 Grado 9 que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017, haciendo uso la lista de elegibles contenida Resolución No. CNSC – 20182230073335 del 18-07-2018, a la cual pertenece. Pese a que en la respuesta otorgada el ICBF manifestó encontrarse adelantando las acciones para acceder a su solicitud, al momento de pérdida de vigencia de la lista de elegibles transcurrieron más de cinco (05) meses sin que se concretaran dichas labores.

Encontrarnos así, que efectivamente se ha desconocido tanto el precedente jurisprudencial en torno a la provisión de los cargos de carrera administrativa, como las normas de orden Constitucional y Legal que se han dispuesto específicamente para suplir dichos cargos. Tal como se desprende de las normas en cita, es a la CNSC a quien le compete analizar la

alegada equivalencia entre el cargo al cual aspiró la accionante durante el concurso y el que se encuentre vacante, previa solicitud por parte del ICBF y registro de las vacantes en el Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO) para así autorizar al nominador su designación en éste último. Acciones que, pese al tiempo transcurrido desde la expedición de la ley 1960 de 2019 y de la solicitud radicada por la accionante, aún no han sido adelantadas por el Instituto de Bienestar Familiar.

Aunque se alega que se dichas gestiones administrativas "se *están adelantando*" lo cierto es que no obra constancia alguna de que efectivamente haya una solicitud de autorización para el uso de la lista ante la CNCS o una respuesta efectiva por parte de esa institución.

Por los motivos hasta aquí expuestos se hace menester revocar la decisión que vía impugnación se revisa, para en su lugar conceder la protección constitucional invocada a los derechos al debido proceso, al trabajo y a la igualdad de la señora Diana Gisela Heredia Serna, correspondiendo entonces a este Tribunal ordenar que se eleve la solicitud ante la CNCS para que sea ésta quien determine la alegada equivalencia de cargos que permita nombrar en periodo de prueba a las personas que hacen parte de la lista de elegibles creada mediante Resolución No. 20182230073335 del 18-07-2018, de la cual la accionante ocupa el puesto número 7º tal como lo registran las pautas de la convocatoria.

Ahora bien, es oportuno poner de presente que la lista de elegibles que se estudia en esta oportunidad ha perdido

vigencia pues ya transcurrieron dos (02) años desde la fecha de su firmeza, tal como lo establece la Ley 909 de 2004<sup>5</sup>. Sin embargo, la señora Diana Gissela Heredia elevó las peticiones de nombramientos y el presente amparo mucho antes de que se cumpliera ese término, buscando ser nombrada en un empleo igual o equivalente, por lo que dicha lista debe ser aplicada en el caso en estudio.

Esta posición frente a la prórroga de la vigencia de la lista de elegibles no es creación de esta Sala, sino que se aplica de forma análoga pues la misma fue objeto de decisión en un caso similar al que hoy nos ocupa por parte de la Corte Constitucional. Veamos esta posición que se adoptó en la Sentencia T-112A de 2014:

“Es oportuno aclarar que actualmente la lista de elegibles ha perdido vigencia. Conforme al artículo 15 de la resolución 3037 de 2011 de 10 de junio de 2011, las listas de elegibles conformadas a través de dicho acto administrativo tendrán una vigencia de dos años desde la fecha de su firmeza. Conforme a lo publicado por la CNSC, la fecha de firmeza fue el 29 de junio de 2011, de forma tal que su vigencia fue hasta el 29 de junio de 2013. Sin embargo, la señora Torres Rodríguez, elevó el presente amparo antes de que la lista de elegibles perdiera vigencia buscando ser nombrada en un empleo igual o equivalente al que ella participó, tal como las normas del concurso que regían lo permitían, o por lo menos que se elevara la solicitud de autorización del uso de la lista de elegibles a la CNSC, por lo que dicha lista tiene plena aplicabilidad en el caso en estudio.”

---

<sup>5</sup> Conforme se informó por la CNSC, la fecha de firmeza fue el 31 de julio de 2018, por lo que su vigencia fue hasta el 31 de julio de 2020.

En afán de conclusión, la sala precisa que efectivamente el actuar pasivo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, está afectando los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso administrativo y al acceso a cargos públicos. Además, está desconociendo las prerrogativas contenidas en el Artículo 125 de la Constitución Nacional, que garantizan el resguardo del Estado Social y Democrático de Derecho tal como ha sido constituido por la norma superior. Esto, porque se está omitiendo iniciar el trámite establecido en la ley 1960 de 2019 que impone solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la autorización de la lista de elegibles para la provisión de los cargos públicos que fueron creados con posterioridad a la realización del concurso de méritos (convocatoria 433 de 2016).

De allí, que resulte menester revocar en la sentencia de primera instancia que negó por improcedente la solicitud tutelar, para en su lugar conceder el amparo constitucional a los derechos fundamentales de Diana Gissela Heredia Sierra al debido proceso, a la igualdad y al trabajo. En consecuencia, se ordenará al ICBF que proceda a solicitar la autorización del uso de lista de elegibles conformada mediante Resolución No. 20182230073335 (en la que se encuentra la accionante) a la CNSC, para proveer las plazas que se encuentren en vacancia definitiva para el cargo de Profesional Universitario Grado 9, Código 2044, que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017 y distribuidas por la Resolución No 7746 de 2017. Efecto de los anterior es que procederá dentro del término legal a adelantar los procedimientos para proveer los cargos en propiedad según el orden fijado en la lista de elegibles.

En mérito de lo expuesto, la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de Ley:

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juez Doce Penal del Circuito de esta ciudad el 08 de julio de 2020 y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos de la señora **Diana Gissela Heredia Serna** al debido proceso administrativo, igualdad, trabajo y acceso a funciones públicas.

**SEGUNDO: ORDENAR** al **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** que en el plazo cinco (05) días, solicite a la Comisión Nacional del Servicio Civil la autorización del uso de lista de elegibles conformada mediante Resolución No. 20182230073335 para proveer las plazas que se encuentren en vacancia definitiva para el cargo de Profesional Universitario Grado 9, Código 2044, que fueron creadas por el Decreto 1479 de 2017 y distribuidas por la Resolución No 7746 de 2017. Agotada la anterior condición, la entidad procederá dentro del término legal a adelantar los procedimientos administrativos para proveer los cargos en propiedad según el orden fijado en la lista de elegibles.

**TERCERO:** la Comisión Nacional del Servicio Civil no podrá negar la autorización del uso de la lista de elegibles argumentando la pérdida de vigencia que acaeció el 31 de julio de 2020, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**CUARTO:** Para su eventual revisión, se ordena enviar el expediente a la Corte Constitucional, previa notificaciones e informe al Juez de instancia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**JOHN JAIRO GÓMEZ JIMÉNEZ**



**MIGUEL HUMBERTO JAIME CONTRERAS**



**PÍO NICOLÁS JARAMILLO MARÍN**



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	TUTELA
<b>ACCIONANTES:</b>	YORIANA ASTRID PEÑA PARRA Y ANGELA MARCELA RIVERA ESPINOSA. <a href="mailto:abogadosenproblemasdelmagisterio@gmail.com">abogadosenproblemasdelmagisterio@gmail.com</a> <a href="mailto:jairojaramillo7@gmail.com">jairojaramillo7@gmail.com</a>
<b>ACCIONADOS:</b>	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL <sup>1</sup> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cns.gov.co">notificacionesjudiciales@cns.gov.co</a> , e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR <sup>2</sup> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@icbf.gov.co">notificacionesjudiciales@icbf.gov.co</a>
<b>PROCESO:</b>	76001-33-33-008-2020-00117-01
<b>PROVIDENCIA:</b>	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

**TEMA:** Derechos fundamentales al trabajo, igualdad, debido proceso, y acceso a cargos públicos. Se revoca sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción y se concede el amparo.

Aprobada en Sala virtual y Acta de la fecha. Convocatoria virtual No 25 del dieciséis (16) de septiembre de 2020.

### 1. OBJETO DE DECISIÓN

La Sala decide la impugnación presentada por la parte demandante contra la Sentencia N° 93 del 10 de agosto de 2020 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali que declaró improcedente la solicitud de amparo.

### 2. FUNDAMENTO FÁCTICO DE LA SOLICITUD DE TUTELA (FIs. 3-50)

Mediante Acuerdo No 20161000001376 de 05-09-2016, la CNSC convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal del ICBF Convocatoria No 433 de 2016 – ICBF.

Las accionantes se inscribieron en la citada convocatoria, para optar por una de las dieciséis vacantes del empleo identificado con el Número OPEC<sup>3</sup> 34702, Nivel: Profesional, Denominación: Defensor de Familia, Grado: 17 Código: 2125, Departamento y Municipio: Huila-Neiva, Asignación Salarial: \$ 4,019,424.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1479 de 2017 por medio del cual se suprimió la planta de personal de carácter temporal del ICBF y se modificó la permanente, autorizándole al Director General del Instituto que, mediante resolución distribuyera los 3.737 empleos de la planta global de que trata dicho decreto y ubicará al personal teniendo en cuenta la estructura, los procesos, los planes, los programas y las necesidades de la entidad a nivel nacional; en ese orden, expidió la Resolución 7746 de 2017, donde en su

<sup>1</sup> En adelante CNSC

<sup>2</sup> En adelante ICBF

<sup>3</sup> Oferta Pública de Empleos de Carrera

artículo primero, dentro del área B) Protección Misional, establece 328 cargos de Defensor de Familia Código 2125, Grado 17.

La CNSC publicó la Resolución No 20182230072735 del 17-07-2018, “*Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer dieciséis (16) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC No. 34702, denominado DEFENSOR DE FAMILIA, Código 2125, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016 – ICBF*”, donde las accionantes ocupaban los puestos 24 y 25, respectivamente; dichas vacantes ya se encuentran proveídas.

El día 22 de noviembre de 2018, la CNSC expidió la Resolución No 20182230156785, que revoca el artículo cuarto de todos los actos administrativos que constituyen las listas de elegibles proferidas con ocasión de la Convocatoria 443 de 2016; dicho artículo disponía “*Una vez agotadas todas las listas de elegibles para cada ubicación geográfica de un mismo empleo, se consolidará la lista general que será usada en estricto orden de mérito para proveer las vacantes que no se puedan cubrir con la lista territorial, previa realización de un audiencia de escogencia de plaza de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 3625 de 2010. Así mismo dichas listas serán utilizadas para proveer las nuevas vacantes que surjan durante su vigencia en los mismos empleos convocados.*”.

Que el 16 de enero de 2020, la Sala Plena de la CNSC, aprobó el Criterio Unificado uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de 2019 donde estableció:

*“(…) De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos” entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”*<sup>4</sup> (Subraya la Sala).

Que de conformidad con el oficio No 202012100000048271 del 25 de febrero de 2020 suscrito por el Director de Gestión Humana del ICBF, se advierte que existen no menos de 250 vacantes a nivel nacional del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17 sin proveer, que corresponden a ubicaciones geográficas diferentes a la OPEC 34702 (Neiva) que optaron las accionantes, por lo que elevaron peticiones de manera individual en vigencia de la lista de elegibles, a fin de lograr que ambas entidades accionadas, realizaran acciones administrativas para proveer bajo el principio del mérito, las vacantes definitivas disponibles Código 2125 Grado 17 con la lista de

<sup>4</sup> Por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones

elegibles Resolución No 20182230072735 del 17-07-2018, de la que hicieron parte.

### **3. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD (Fls. 50-53).**

Se inaplique por inconstitucional el Criterio Unificado de “*uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019*”, emanado por la Sala Plena de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el día 16 de enero de 2020<sup>5</sup>, y se ordene al ICBF verifique en su planta global las vacantes existentes del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, y solicite a la CNSC el uso de la lista de elegibles de la cual hacen parte las accionantes para la provisión de dichas vacantes pese a no corresponder a la OPEC 34702; que la CNSC dé concepto favorable para la utilización de esas listas, las remita al ICBF y éste provea dichos cargos.

### **4. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS (Fls. 53-66)**

Trabajo, igualdad, debido proceso, y acceso a cargos públicos.

### **5. CONTESTACIÓN**

#### **5.1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Fls. 406-418)**

El ICBF estima que en el presente caso la acción de tutela deviene improcedente, por no cumplir los requisitos de trascendencia iusfundamental del asunto, así como de subsidiariedad y perjuicio irremediable, puesto que: (i) ya se publicó la lista de elegibles y esta adquirió firmeza hace dos años, la cual se conformó para proveer (16) vacantes, y en dicha lista Yoriana Astrid Peña Parra y Ángela Marcela Rivera Espinosa ocuparon la posición número 24 y 25; (ii) las actoras no cuestionan dicha lista, ni el procedimiento de conformación o el orden de los elegibles, sino actuaciones que surgieron con posterioridad, específicamente el hecho de que no se haya efectuado su nombramiento en aplicación del artículo 6° de la Ley 1960 de 2019; (iii) en el fondo, las accionantes atacan la aplicación de un acto de carácter general, proferido por la CNSC, denominado “Criterio unificado sobre el uso de listas de elegibles a la luz de la Ley 1960 de 2019” del 16 de enero de 2020, el cual se encuentra en firme y se presume su legalidad.

Que en la actualidad se encuentra un trámite una solicitud que se hizo para proveer solamente una vacante del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, identificado con la OPEC 34702.

#### **5.2. Comisión Nacional del Servicio Civil (Fls. 419-428)**

Consultado el Sistema de Apoyo para la Igualdad el Mérito y la Oportunidad – SIMO se constató que durante la vigencia de la lista de la que hacen parte las accionantes, el ICBF ha reportado una (1) vacante adicional a la ofertada

<sup>5</sup> Que establece: “(...) De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los “mismos empleos” entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, criterios con los que el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”

en el marco de la Convocatoria 433 de 2016, que cumplen con el criterio de mismos empleos, de conformidad con lo certificado por la Entidad OPEC 34702.

Razón por la cual esta Comisión Nacional procedió a emitir comunicación radicada con No 20201020408971 del 19 de mayo de 2020 mediante la cual se autorizó el uso de la Lista de Elegibles para el elegible ubicado en la posición veintitrés (23), de la aludida lista de acuerdo con la información reportada por la entidad.

Que es claro que las señoras Yoriana Astrid Peña Parra y Ángela Marcela Rivera Espinosa se encuentran sujetas, no solo a la vigencia de las listas sino también al tránsito habitual de las mismas, cuya movilidad pende de las situaciones administrativas que pueden ocasionar la generación de vacantes definitivas en la entidad.

Por lo anterior, las aquí accionantes no pueden pretender que mediante esta acción constitucional se les concede un derecho, transgrediendo el orden legal establecido para la provisión del empleo público, llegando a imponer una carga jurídica a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que no puede soportar, toda vez que, entre sus facultades legales no se encuentra la de coadministrar plantas de personal, función otorgada estrictamente al ICBF; en consecuencia, solicitó no tutelar los derechos invocados porque no hay vulneración a derecho fundamental alguno.

#### **6. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fls. 429-460)**

La a quo en sentencia No 93 del 10 de agosto de 2020, declaró improcedente el amparo solicitado pues las pretensiones de la parte demandante tienen como fin, cuestionar el acto administrativo por el cual se “Unificó el Criterio” por parte de la CNSC, y, en consecuencia, se inaplique por inconstitucional el uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 2019, emanado de la CNSC el 16 de enero de 2020, donde ordena a las entidades públicas como el ICBF el cumplimiento del artículo 6 de la ley 1960 de 2019 para la provisión de vacantes nuevas que no fueron ofertadas en la Convocatoria 433 de 2016, sin haberse agotado los medios ordinarios de defensa judicial establecidos por el legislador como las acciones contencioso administrativas previstas para controlar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones contenidas en los actos administrativos expedidos por la CNSC.

#### **7. IMPUGNACIÓN (Fls. 455-492)**

La parte demandante inconforme impugnó la decisión proferida por la a quo porque considera que al estar por vencerse las lista de elegibles de la que hacen parte es obvia la existencia del perjuicio irremediable que consiste en perder el derecho a acceder a un cargo de carrera; que en razón de existir cargos pendientes de proveer en propiedad, del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, pese a corresponder a otras OPEC, debe inaplicarse el Criterio Unificado del 16 de enero de 2020, que dispone el uso de las listas de elegibles que correspondan a los "mismos empleos" entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones y ubicación geográfica.

## **8. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **8.1. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer de la impugnación de la sentencia proferida en primera instancia, según lo establecido por el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **8.2. Procedibilidad de la acción de tutela**

#### **8.2.1. Legitimación activa**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, las señoras Yoriana Astrid Peña Parra y Ángela Marcela Rivera Espinoza, actúan en nombre propio y en defensa de sus derechos e intereses, razón por la que se encuentra legitimado para presentar el mecanismo de amparo.

#### **8.2.2. Legitimación pasiva**

Las entidades demandadas de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, están legitimada como parte pasiva dentro del proceso, toda vez que se le atribuye la vulneración de la prerrogativa constitucional.

### **8.3. Problema Jurídico**

*¿La acción de tutela es procedente en el presente asunto?*

*En caso afirmativo, ¿Se encuentra probada la vulneración a los derechos fundamentales de las demandantes por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Comisión Nacional del Servicio Civil por no proveer las vacantes existentes del empleo Defensor de Familia Código 2125, Grado 17 con quienes conforman listas de elegibles de otras OPEC?*

### **8.4. Tesis de la Sala Mixta de Decisión.**

La Sala considera procedente la acción de tutela en este caso, pues de conformidad con la jurisprudencia constitucional, es la vía adecuada para la protección de los derechos fundamentales de quien ha participado en un concurso de méritos, pues, pese a existir otros mecanismos ordinarios de defensa, éstos se tornan ineficaces cuando las circunstancias particulares denoten un perjuicio irremediable.

De otro lado, para la Sala las demandadas vulneran los derechos fundamentales de la accionante y de todos los integrantes de la lista de

elegibles al no permitirles acceder a la carrera pese a haber superado un concurso de mérito y existir vacantes, so pretexto de aplicar el *“Criterio Unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2019”* del 16 de enero de 2020, condicionando las listas de elegibles vigentes a que correspondan a los “mismos empleos”, entendiéndose aquellos con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones y ubicación geográfica, desconoce principios constitucionales como el del mérito para acceder a cargos públicos; de donde se concluye que interpretan que el cambio de ubicación geográfica desnaturaliza la categoría de “mismos empleos”. En consecuencia, la sentencia será revocada para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de las accionantes.

Para soportar esta decisión abordará los siguientes temas: **i)** la acción de tutela; **ii)** procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos; y **iii)** el caso concreto.

#### **8.4.1. La acción de tutela**

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política de 1991 la acción de tutela es un derecho público subjetivo del que goza toda persona para obtener del Estado a través de la Rama Judicial la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares, en determinados casos.

Esta acción es de carácter residual y subsidiario, sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente, idóneo, que le permita al actor solicitar ante los jueces ordinarios la protección de sus derechos; salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable que debe aparecer acreditado en el proceso.

#### **8.4.2. Procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos.**

De tiempo atrás la Jurisprudencia aceptaba la procedencia excepcional de la acción de tutela a efectos de la protección de los derechos fundamentales de quien ha participado en un concurso de méritos, pese a existir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el cual se torna ineficaz cuando las circunstancias particulares denoten un perjuicio irremediable:

“La Corte ha indicado que, en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia constitucional encontró que existen, al menos, dos excepciones a la regla antes planteada. En primer lugar, se trata de aquellos casos en los que la persona afectada no tiene mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional. En segundo lugar, procede la tutela cuando, por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción. Estos casos son más complejos que los que aparecen

cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional.”<sup>6</sup>

Estas excepciones a la improcedencia de la tutela se han desarrollado jurisprudencialmente frente a casos específicos<sup>7</sup>:

“De igual forma, en la sentencia SU-133 del 2 de abril de 1998, la Corte indicó que en algunas ocasiones los medios ordinarios no resultan idóneos para lograr la protección de los derechos de las personas que han participado en concursos para acceder a cargos de carrera. Afirmó la referida providencia:

“Así las cosas, esta Corporación ha considerado que la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata.”

En el mismo sentido, la Sentencia T-425 del 26 de abril 2001 se pronunció en los siguientes términos:

“En un sinnúmero de ocasiones esta colegiatura ha sostenido que procede la tutela para enervar los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos. En efecto: la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y debido proceso, de la cual son víctimas las personas acreedoras a un nombramiento en un cargo de carrera cuando no son designadas pese al hecho de haber obtenido el primer lugar en el correspondiente concurso, no encuentran solución efectiva ni oportuna en un proceso ordinario que supone unos trámites más dispendiosos y demorados que los de la acción de tutela y por lo mismo dilatan y mantienen en el tiempo la violación de un derecho fundamental que requiere protección inmediata.”

En la Sentencia SU-613 del 6 de agosto de 2002, la Corte reiteró esta posición:

“... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a

---

<sup>6</sup> Sentencia T-315 de 1998 de la Corte Constitucional

<sup>7</sup> T-112 A de 2014 M.P Alberto Rojas Ríos.

la igualdad del actor, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos.”

Así mismo, en la Sentencia SU-913 de 2009 la Corte Constitucional concluyó que “...*si bien, pueden existir otros mecanismos judiciales, estos deben ser eficaces y conducentes para tener la entidad de excluir al mecanismo de tutela en la protección de derechos en materia de concurso de méritos. De lo contrario, esto es, acudir a un proceso ordinario o contencioso administrativo, se estaría obligando a soportar la vulneración de derechos que requieren atención inmediata*”<sup>8</sup>

Por último, la sentencia T-160 de 2018<sup>9</sup>, también señaló la procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos, cuando a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para evitar un perjuicio irremediable:

“Esta Sala de Revisión encuentra que la acción de amparo constitucional se convierte en el mecanismo idóneo de defensa judicial para resolver la controversia sometida a revisión, por una parte, porque las pretensiones del accionante no se dirigen a determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de la convocatoria, pretensión para la cual puede acudir a los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales”.

#### **8.4.3. Análisis del caso concreto**

Está probado en el proceso que las accionantes se inscribieron en la convocatoria No 433 de 2016 que realizó la CNSC mediante Acuerdo No 2016100000176, para optar por una de las dieciséis vacantes del empleo denominado Defensor de Familia, identificado con el No de OPEC 34702, Código 2125, Grado 17, Departamento: Huila-Neiva, Asignación Salarial: \$ 4,019,424 del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Que la CNSC publicó la Resolución No 20182230072735 del 17-07-2018, “*Por la cual se conforma la lista de elegibles para proveer dieciséis (16) vacantes del empleo identificado con el Código OPEC No 34702, denominado DEFENSOR DE FAMILIA, Código 2125, Grado 17, del Sistema General de Carrera Administrativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Convocatoria 433 de 2016 – ICBF*”, lista conformada por 74 personas, donde las accionantes ocuparon los puestos 24 y 25. (Fls. 117-120).

Que de conformidad con el oficio No 202012100000048271 del 25 de febrero de 2020 suscrito por el Director de Gestión Humana del ICBF, dirigido a la señora Martha Lucía Perico Rico, se advierte que existen no menos de 250 vacantes a nivel nacional del empleo Defensor de Familia, Código 2125,

<sup>8</sup> Sentencia T-112 de 2014, Corte Constitucional

<sup>9</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Grado 17 sin proveer, que corresponden a ubicaciones geográficas diferentes de la OPEC 34702 por la que optaron las accionantes. (Fls. 188-215)

Que de acuerdo con la Resolución No 3515 de 2020, se proveyeron las 16 vacantes del empleo denominado Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, identificado con el Código OPEC No 34702; que posteriormente, se procedió hacer la derogatoria de seis nombramientos de personas que no tomaron posesión del empleo, y, en consecuencia, se efectuaron los nombramientos de aquellos que ostentaban el puesto 17 al 22 (Fls. 172-175), previa solicitud del uso directo de la lista de elegibles a la CNSC mediante comunicación radicado No 202012110000014281 del 23 de enero de 2020 (Fl. 410)

Que en razón de una renuncia, y en aplicación a lo establecido en el Criterio Unificado expedido por la CNSC el 16 de enero de 2020, que señala que “... las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los 'mismos empleos' entiéndase, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes, criterios con los que el proceso de selección se identifica el empleo con un número de OPEC.”, el ICBF solicitó mediante oficio No 20201211000093921 del 16 de abril de 2020, radicado CNSC con No 20203200491752 del 20 de abril de 2020, autorización de uso de la lista de elegible para la nueva vacante del empleo Defensor de Familia Código 2125 Grado 17 específicamente OPEC 34702, a fin de proveerla (Fls. 410-411)

En esta secuencia, si bien el proceso para proveer las vacantes de la convocatoria 433 de 2016 para el empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, OPEC 34702, y específicamente la lista de elegibles en la que participaron las hoy accionantes Yoriana Astrid Peña Parra y Ángela Marcela Rivera Espinosa se surtió, el hecho de que existan no menos de 250 vacantes del mismo empleo de Defensor de Familia, código y grado para el cual las accionantes demostraron su idoneidad al superar el concurso, pero que siguen provistos en provisionalidad por pertenecer a un OPEC diferente (ubicación geográfica), viola el espíritu del artículo 125 de la C.P., que reza:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

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. (...).”

Desatender lo dispuesto en la Norma Superior sería ignorar que “...el sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo

*de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza el acceso al empleo público, por lo que debe realizarse en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.*<sup>10</sup>

De otro lado, contraría la definición que de “empleos equivalentes” establece el decreto 1083 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública*”, que dispone:

**“Empleos equivalentes.** Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.”

Así mismo, debe considerarse que el propósito de la ley 1960 de 2019 “*Por la cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.*”, en cuyo contexto se profirió el ya plurimencionado “Criterio Unificado” del 16 de enero de 2020, fue, disponer la utilización de las listas de elegibles existentes para proveer vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma entidad<sup>11</sup>, o sea, reglamentar que las plazas que no estaban disponibles para el inicio de la convocatoria puedan ser provistas por el sistema de mérito; la definición de la CNSC al reducir sin fundamento alguno la equivalencia de los cargos a su identidad OPEC (ubicación geográfica) pese a que se trata de una planta global, establece injustificadamente una restricción, arbitraria y contraria a la vocación expansiva ínsita en el sistema de carrera administrativa.

En consecuencia, la solicitud de las accionantes en su calidad de elegibles para el cargo de Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17, que se inaplique el criterio unificado del 16 de enero de 2020 en el entendido de que sean consideradas para proveer otras vacantes del “mismo empleo” pese a que se encuentren en diferente ubicación geográfica, es decir, diferentes OPEC, es constitucionalmente admisible en razón de lo expuesto en precedencia y además, en razón de existir no menos de 250 vacantes a nivel nacional, tal y como lo señala el oficio No 202012100000048271 del 25 de febrero de 2020 ya reseñado.

En esta línea de pensamiento, no se comparte el criterio del *a quo* que declaró improcedente el amparo solicitado, máxime que a la fecha de presentación de esta demanda<sup>12</sup>, la lista de elegibles Resolución No 20182230072735 del 17-07-2018 de la que hacían parte las accionantes, estaba próxima a vencerse,

10 T-180 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

11 4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.  
 12 24 de julio de 2020, Fl. 218

lo que va en contravía con la regla general que busca propender por la ocupación por meritocracia de los cargos a través del sistema de carrera, y más aún, cuando no se encontró probado en el expediente, actuaciones administrativas por parte de las accionadas tendientes al cumplimiento garantista y efectiva de ese deber ser.

Ahora, la Sala no puede ordenar específicamente el nombramiento de las accionantes porque crearía una situación de vulnerabilidad del derecho a la igualdad de quienes como ellas estaban en lista de elegibles y no fueron nombrados, entonces, se revocará la sentencia impugnada y se tutelarán sus derechos fundamentales de las accionantes, aplicando la excepción de inconstitucionalidad consignada en el artículo 4 de la Constitución Política<sup>13</sup>; en consecuencia, se ordenará i) al ICBF que, dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia, informe a la CNSC sobre las vacantes existentes, a 31 de julio de 2020,<sup>14</sup> del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17 en cualquier ubicación geográfica; ii) una vez que la CNSC reciba dicha información, procederá dentro de los tres días siguientes, a elaborar una lista de elegibles unificada en estricto orden de mérito, de todas las personas que habiendo superado la Convocatoria No 433 de 2016-ICBF, no fueron nombrados en los empleos Defensor de Familia, Código 2125, Grados 17 de cada una de la OPECS y cuyas listas vencían el pasado 31 de julio de 2020, la que deberá remitir al ICBF dentro de los dos días siguientes; iii) recibida la lista de elegibles unificada por parte del ICBF, éste procederá dentro de los dos (2) días siguientes a publicarla para que los aspirantes escojan sede (ubicación geográfica por Departamentos), vencido dicho término nombrará en estricto orden de mérito, dentro de los 8 días siguientes.

## 8. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la Sentencia No 93 del 10 de agosto de 2020 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Cali conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos de las señoras Yoriana Astrid Peña Parra y Ángela Marcela Rivera Espinosa.

**TERCERO: INAPLICAR** por inconstitucional, el Criterio Unificado “Uso de las listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”, proferido por la CNSC el 16 de enero de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

---

<sup>13</sup> La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

<sup>14</sup> Fecha en la que vencía la vigencia de las listas.

**CUARTO: ORDENAR** i) al ICBF que dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia, informe a la CNSC sobre las vacantes existentes del empleo Defensor de Familia, Código 2125, Grado 17 de las diferentes OPEC; ii) una vez que la CNSC reciba dicha información, procederá dentro de los tres días siguientes, a elaborar una lista de elegibles unificada en estricto orden de mérito, de todas las personas que habiendo superado la Convocatoria No 433 de 2016-ICBF, no lograron ser nombrados en los empleos Defensor de Familia, Código 2125, Grados 17 de cada una de la OPECS, cuyas listas vencían el pasado 30 de julio de 2020, la que deberá remitir al ICBF dentro de los dos días siguientes; iii) recibida la lista de elegibles unificada por parte del ICBF, éste procederá dentro de los dos (2) días siguientes a publicarla para que los aspirantes escojan sede (ubicación geográfica por Departamentos), vencido dicho término nombrará en estricto orden de mérito, dentro de los 8 días siguientes.

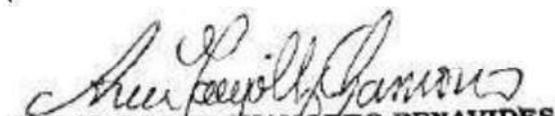
**QUINTO: NOTIFÍQUESE** a las partes la presente decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 306 de 1.992.

**SEXTO: REMITIR** dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, si no fuere impugnada, el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
Magistrada

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada

  
**VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA QUINTA - MIXTA**

**Magistrado Ponente: Daniel Montero Betancur**

Medellín, quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Radicado:** 05001 33 33 031 2020 00152 01 acumulado con el proceso 05001 33 33 031 2020 00054 01  
**Accionante:** Gustavo Adolfo Pineda Pineda y Wilson Bastos Delgado  
**Accionado:** Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC  
**Naturaleza:** Tutela  
**Instancia:** Segunda  
**Asunto:** Acción de tutela frente a acciones y omisiones de la administración en el marco de los concursos abiertos de méritos / Banco Nacional de Listas de Elegibles / vigencia de la ley 1960 de 2019.  
**Sentencia:** 47  
**Decisión:** Revoca decisión / concede amparo  
**Acta de Sala:** 59

La Sala procede a resolver la impugnación presentada por Gustavo Adolfo Pineda Pineda y Wilson Bastos Delgado contra la sentencia proferida el 18 de agosto de 2020 por el Juzgado Treinta y Uno Administrativo de Medellín.

**ANTECEDENTES.**

**1. De la acumulación de procesos en primera instancia.**

En auto de 10 de agosto de 2020, el juez de primera instancia ordenó la acumulación de la acción de tutela promovida por Wilson Bastos Delgado contra el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, la cual se venía tramitando en el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bucaramanga, al proceso de la acción de tutela con radicado 05001 33 33 031 2020 00152 00, la cual estaba en trámite en el Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín.

## **2. Fundamentos fácticos.**

Gustavo Adolfo Pineda Pineda y Wilson Bastos Delgado, actuando en nombre propio, interpusieron acción de tutela sustentada en los siguientes hechos:

**2.1.-** Mediante acuerdo 20171000000116, de 24 de julio de 2017, la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC) convocó a proceso de selección las vacantes definitivas de la planta global de personal del Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA) (convocatoria 436, de 2017).

**2.2.-** Surtidas las etapas del concurso, se proveyeron todas las vacantes inicialmente convocadas en cada OPEC (Oferta Pública de Empleos de Carrera), incluidas todas las 76 listas o empleos en el cargo de Instructor en Gestión Administrativa.

**2.3.-** Gustavo Adolfo Pineda Pineda obtuvo una calificación de 82,01 puntos, integrando la lista de elegibles vigente del empleo OPEC 58995 (ubicación geográfica – municipio de Medellín); no obstante, la única vacante de dicho cargo fue ocupada por la persona que tenía mejor derecho.

**2.4.-** Wilson Bastos Delgado obtuvo una calificación de 81,72 puntos, integrando la lista de elegibles vigente del empleo OPEC 59953 (ubicación geográfica – municipio de Piedecuesta); no obstante, la única vacante de dicho cargo fue ocupada por la persona que tenía mejor derecho.

**2.5.-** Gustavo Adolfo Pineda Pineda ocupa, en la actualidad, la primera posición en la lista de elegibles del departamento de Antioquia y a nivel nacional.

**2.6.-** Wilson Bastos Delgado ocupa, en la actualidad, la primera posición en la lista de elegibles del departamento de Santander y la segunda a nivel nacional.

**2.7.-** Que en la entidad existen 12 vacantes no ofertadas para proveerlas, conforme la ley 1960 de 2019, todas en el mismo empleo y área temática "*instructor en gestión administrativa*", cargo para el cual concursaron los accionantes; no obstante, a pesar de sus altos puntajes (primero y segundo lugar a nivel nacional, en la actualidad), las entidades accionadas no les ofrecieron tales vacantes, pues, ninguna de ellas corresponde a la ubicación geográfica de los municipios en que concursaron (Medellín y Piedecuesta).

**2.8.-** Que la planta de personal del SENA es global, por su naturaleza de entidad del orden nacional y, según el manual específico de funciones y competencias, el empleo de instructor con código 3010 G 1 al 20, en "*Instructor en Gestión Administrativa*", es uno sólo y el mismo para cualquier ubicación geográfica de los centros de formación.

**2.9.-** Que en relación con las vacantes definitivas no convocadas que surgieron con posterioridad a la convocatoria de la cual hicieron parte los accionantes, la CNSC expidió, con base en la ley 1960 de 2019, un criterio unificado de 16 de enero de 2020 y la circular externa 1, de 2020, en cuyos documentos establece que tales vacantes deben ser para elegibles del "*mismo empleo*" que incluye la ubicación geográfica, representada en la entidad territorial del municipio de la OPEC donde quedó la vacante, lo que se convirtió en el factor determinante de provisión del empleo, reemplazándose el criterio de mérito.

**2.10.-** Que en los departamentos de Antioquia y Santander existen vacantes disponibles, entre otras, en las ciudades de Itagüí, Rionegro y Málaga, en el área temática de "*Instructor en Gestión Administrativa*".

**2.11.-** Que en la ciudad de Armenia (Quindío) existe una vacante definitiva en gestión administrativa que no tiene "*elegibles*", con lo cual, las vacantes definitivas no convocadas serían 13, distribuidas así: 11 vacantes con listas de elegibles en cada ubicación geográfica y 2 vacantes definitivas sin elegibles.

### **3. Derechos cuya protección se invoca.**

En los escritos de tutela, los accionantes afirmaron que las entidades accionadas están vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana y que se transgredieron los principios constitucionales del mérito y la buena fe.

### **4. Pretensiones.**

Como pretensiones en común, los accionantes solicitaron que se tutelaran los derechos fundamentales invocados.

Además de lo anterior, se solicitaron las siguientes pretensiones:

- **Gustavo Adolfo Pineda Pineda** solicitó: i) ordenar al Director General del SENA que realice ante la CNSC una nueva solicitud de autorización de uso de listas de elegibles, conforme lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 909 de 2004, permitiéndose el uso de la lista de elegibles a nivel departamental, respecto de la vacante identificada con el IDP 5542, en Gestión Administrativa en el centro diseño confección y moda, OPEC 60884 del municipio de Itagüí y, la vacante identificada con el IDP 1168, en Gestión Administrativa en el centro de la innovación, la agroindustria y la aviación, OPEC 60895, ii) ordenar a la CNSC que realice el estudio técnico de similitud funcional del empleo OPEC 58995 y iii) ordenar al SENA que, una vez realizado lo anterior, proceda con el estudio de cumplimiento de requisitos mínimos del actor y, de encontrarlo ajustado a la normatividad vigente, proceda dentro del término de ley con su posesión en período de prueba, en una de las vacantes definitivas no convocadas.

De manera subsidiaria, solicitó: i) que se ordene asignar todas las vacantes definitivas no convocadas, mediante lista general, conforme se asignaron las de los empleos declarados desiertos y ii) que las vacantes definitivas no convocadas, y aquellas que lleguen a surgir en la vigencia de las listas actuales, no sean sometidas a nuevo concurso.

- **Wilson Bastos Delgado** solicitó: i) ordenar al Director General del SENA que realice ante la CNSC una nueva solicitud de autorización de uso de listas de elegibles, en la que se incluya la lista OPEC 59953, para proveer, según posición de mérito y cumplimiento de requisitos mínimos, el cargo de instructor código 3010 G 1 del área de gestión administrativa, en una de las vacantes definitivas no convocadas del sistema general de carrera administrativa, identificadas en la planta global del SENA con los IDP 5542, 3506, 4205, 4519, 2870, 4527, 1168, 8699, 5215 5934, 7137 y 3940 y las que llegaren a surgir en vigencia de la lista de elegibles OPEC 59953 ii) ordenar a la CNSC que realice el estudio técnico de similitud funcional del empleo OPEC 59953 con las vacantes definitivas, no convocadas, relacionadas en el punto anterior y de ser viable, remita autorización de uso de lista de elegibles de la OPEC 59953, que integra el actor y iii) ordenar al SENA que, una vez recibida la autorización de uso de lista de la OPEC 59953, realice el estudio de cumplimiento de requisitos mínimos del actor y, de encontrarlo ajustado a la normatividad vigente, proceda dentro del término contemplado en la ley con su posesión, en período de prueba, en una de las vacantes definitivas no convocadas.

De manera subsidiaria, solicitó que la vacante definitiva, no convocada, identificada con el IDP 4527, ubicada en el centro agroempresarial y turístico de los Andes, en Málaga (Santander), en vez de ser llevada a concurso, se le solicite a la CNSC que autorice el uso de la lista de elegibles de las OPEC en Santander para esta vacante, y se le ordene a la CNSC, realizar el estudio técnico y remitir al SENA la autorización del uso de la lista de elegibles y su posición de mérito y cumplimiento de requisitos, para que el actor sea nombrado en período de prueba.

## **5. Actuación procesal de primera instancia.**

La solicitud fue repartida al Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín, cuyo titular la admitió contra el SENA y la CNSC, por medio de auto de 5 de agosto de 2020 y les concedió dos (2) días para presentar su informe sobre los hechos, según lo previsto por el artículo 19 del decreto 2591 de 1991.

Posteriormente, en auto de 10 de agosto de 2020, se acumuló a este proceso la acción de tutela promovida por Wilson Bastos Delgado contra el SENA y la CNSC, la cual se venía tramitando en el Juzgado Décimo Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bucaramanga.

## **6. La oposición a la acción de tutela.**

**6.1.** En la oportunidad concedida por el juzgado de primera instancia, el **SENA** indicó que las listas de elegibles de las cuales hacen parte los accionantes quedaron en firme en marzo de 2019, es decir, hace mas de 15 meses, por lo cual no se cumple con el requisito de la inmediatez.

De otro lado, afirmó que los accionantes cuentan con otros medios de defensa judicial para controvertir las decisiones adoptadas por el SENA y la CNSC, las cuales se expresan en actos administrativos, por lo que se debió haber demandado dichas decisiones a través de los medios de control dispuestos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; ello, teniendo en cuenta que la acción de tutela es un mecanismo excepcional que brinda protección inmediata a los derechos constitucionales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública, pero de ninguna manera se establece como acción que pueda ser sustitutiva de las acciones ordinarias que se ejercen ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Que los accionantes fueron advertidos en la preinscripción que solo podían inscribirse a una sola OPEC y que bajo su responsabilidad debían consultar los empleos a proveer mediante el concurso de méritos, por cuanto, las sedes de trabajo de cada uno de los empleos vacantes, estarían determinadas por la OPEC, la cual formaría parte integral de la convocatoria, situaciones y reglas del proceso que fueron aceptadas al momento de la inscripción.

Refirió que, de accederse a lo pretendido por los accionantes de elaborar una lista de elegibles única con los cargos declarados desiertos a nivel nacional para el cargo ofertado "Instructor, grado 1, de SENA", se desconocerían las reglas del concurso señaladas en la convocatoria; además, no tendría validez, teniendo en cuenta que cada OPEC tiene un núcleo básico de conocimiento diferente y una experiencia específica y, se vulnerarían los derechos de las demás personas que participaron en dicha convocatoria bajo los códigos OPEC diferentes.

Agregó que, el párrafo del artículo 2.2.5.3.2. del decreto 1083 de 2015, establece que las listas de elegibles elaboradas como resultado de los procesos de selección, durante su vigencia, solo pueden ser utilizadas para proveer de manera específica las vacantes definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular, de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004.

**6.2.** Por su parte, la **CNSC** señaló que la presente acción de tutela no tiene la virtud de acreditar los supuestos del perjuicio irremediable al que pudieran verse enfrentados los accionantes, circunstancia que funge como requisito sine qua non para promover la presente acción constitucional, a fin de cuestionar actos de naturaleza administrativa. Así, en punto al problema jurídico, surge diáfano que la acción de tutela no cumple con el presupuesto de la subsidiariedad, de tal manera que, no sería posible adentrarse al fondo de la controversia para verificar si la negativa de acudir a la lista de elegibles para proveer nuevas vacantes, quebrantó los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

Refirió que los lineamientos dispuestos en la ley 1960 de 2019 aplica solo a los procesos de selección aprobados por la Sala Plena de Comisionados de la CNSC, con posterioridad a su entrada en vigencia, extensible también al uso de sus listas de elegibles, por lo que no es procedente aplicar la retrospectividad de la ley 1960 de 2019, en el caso objeto de estudio, en atención a que dicho fenómeno solo procede

*"frente a situaciones que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa"*, situación que no se da en el sub judice, comoquiera que, estamos en presencia de un hecho consolidado, pues, las etapas del concurso de mérito ya se encuentran agotadas.

Manifestó que no se pueden identificar dos empleos como equivalentes si no hacen parte del mismo grupo de referencia, ya que no son compatibles, dado que no se cumplen las mismas condiciones en la calificación de las diferentes pruebas aplicadas, precisándose que para que un aspirante pueda formar parte de una lista distinta a la del empleo (OPEC) al que se presentó, es indispensable que los resultados de los aspirantes se hayan obtenido con las mismas pruebas, en las mismas condiciones de calificación y con el mismo valor ponderado frente a la nueva OPEC a que se quiere incorporar su resultado, pues, de no garantizarse estas condiciones, los puntajes entre aspirantes de OPEC distintas, no serían comparables entre sí y no habría forma de organizarlos en orden jerárquico, debido a que las listas darían cuenta de méritos que son disímiles.

En lo que tiene que ver con Gustavo Adolfo Pineda Pineda, indicó que el SENA no ha reportado vacantes adicionales a las ofertadas en el marco de la convocatoria 436 de 2017, que cumpla con el criterio de "mismo empleo"; además, precisó que el actor ocupó la posición 2 en la lista de elegibles, sin poder ocupar la vacante disponible para el cargo que aspiró, por lo cual, se encuentra sujeto a la vigencia y tránsito habitual de la lista de elegibles, cuya movilidad depende de las situaciones administrativas que puedan ocasionar la generación de vacantes definitivas en la entidad.

Respecto de Wilson Bastos Delgado, manifestó que ocupó la posición 2 en la lista de elegibles, sin poder ocupar la vacante disponible para el cargo que aspiró; además, respecto de la petición que sea nombrado en uno de los empleos identificados con el IDP 5542, 3506, 4205, 4519, 2870, 4527, 1168, 8699, 5215, 5934, 7137 y 3940 que surgieron con posterioridad a la convocatoria, en aplicación del criterio de equivalencia de los cargos, la entidad indicó que dicha solicitud no procede en este caso, comoquiera que ello sólo es viable para aquellas listas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019.

**6.3.** El **Ministerio Público** emitió concepto, en el cual, luego de hacer un recuento normativo y jurisprudencial en relación con la carrera administrativa y la provisión de cargos vacantes a través de concursos de méritos, señaló que, en principio, las listas de elegibles solo pueden utilizarse para proveer cargos que no fueron inicialmente objeto de convocatoria, cuando dicha regla se encuentre prevista en la ley especial que regula el concurso de méritos o en la convocatoria, ello conforme a que las reglas señaladas en las convocatorias son inmodificables, en razón a los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima.

No obstante, manifestó que no puede desconocerse que el desarrollo normativo de la ley 909 de 2004 da cuenta de la intención del legislador de proveer los cargos vacantes de las entidades públicas mediante la utilización de las listas de elegibles vigentes de las respectivas convocatorias, en razón al principio constitucional de mérito, el cual implica que el ingreso, permanencia y ascenso dentro de la función pública está sustentado en el mérito o las capacidades del aspirante, buscando construir una administración pública sólida, capaz de enfrentar los retos que la dirección y administración de las distintas áreas de lo público plantean, lo cual solo se logra cuando ésta se encuentra en cabeza de las personas idóneas, desde la perspectiva académica, técnica, moral y operativa, idoneidad que es objeto de demostración y evaluación, por medio de los concursos públicos.

Señaló que, de entenderse improcedente la utilización de las listas de elegibles vigentes para proveer cargos de carrera vacantes que no fueron ofertados inicialmente, pero, que son equivalentes, se daría al traste con el derecho a la igualdad respecto de los participantes que pueden optar por vacantes definitivas que resulten de listas de elegibles conformadas por un número inferior de aspirantes o aquellas cuyo concurso fue declarado desierto o frente a participantes de convocatorias que se ejecutaron en vigencia del decreto 1227 de 2005 y la ley 1960 de 2019.

Refirió que no se entiende el trato diferenciado entre las personas que se encuentran en listas de elegibles para suplir cargos públicos en convocatorias reguladas por la ley 909 de 2004, respecto de cargos vacantes no convocados y su aplicación en empleos equivalentes, toda vez que se encuentran en igual supuesto de hecho; además, con ello no se persigue un fin aceptado constitucionalmente, pues por el contrario se contraviene el principio de mérito y la diferenciación no resulta proporcionada en la medida que algunos participantes no podrían acceder a

ocupar un cargo de carrera cuando superaron satisfactoriamente todas las etapas del concurso y existen empleos equivalentes sin proveer.

**6.4.** En el auto admisorio de la acción de tutela, el juez de primera instancia vinculó al presente trámite constitucional, como terceros interesados a: i) los integrantes de las listas de elegibles de la convocatoria 436, de 2017, del SENA, para proveer los cargos de instructor en gestión administrativa, ii) los elegibles en el área temática de gestión administrativa y que ya fueron notificados de la autorización que la CNSC remitió de uso de listas de elegibles y iii) los funcionarios que en provisionalidad ocupen empleos de instructor.

En el trámite de la acción de tutela, se presentaron ante el juzgado de primera instancia las intervenciones de las siguientes personas: Néstor Tarsicio Pascuas Lequizamo, Lisbeth Paola García Portala, Nancy Yamile Rodríguez Suárez, Martha Yaneth Ferrer Cárdenas, Lisbeth Paola García Portala, Genaro Ruíz Ríos, Edinson Enrique Pérez Yepes, Marco Tulio Barrero Tique, David Londoño González, Andrés Alberto Gutiérrez, Carlos Enrique Parra, Jaime Alberto Castrillón Castrillón, César Augusto Serrano Rodríguez, Judith Feria Díaz, Ana Jakeline Díaz Muñoz, Andrea Josefina Gutiérrez Sánchez, Judith Jazmín Dussan Prieto, Edilia Restrepo Bustamante, Orlando Antonio Alcendra Moscote, Ana Milena Peña Dávila, Talía Pérez Mendoza, Carlos Enrique Parra Rodríguez y Consuelo Herrera García.

Los intervinientes manifestaron que se encontraban en la misma situación fáctica de los accionantes y, por tal razón, coadyuvaban las pretensiones de los actores, en el sentido de que se garanticen los principios de mérito e igualdad, sobre el elemento de "ubicación geográfica".

Solicitaron que las vacantes definitivas no convocadas y las que llegaren a surgir en vigencia de las listas de elegibles actuales, no sean sometidas a un nuevo concurso de mérito, sino que, se asignen, por lista general, conforme se asignaron las de los empleos declarados desiertos.

## **7. La sentencia impugnada.**

El Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín, mediante sentencia de 18 de agosto de 2020, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados, para lo cual señaló, en primer lugar, que en el asunto de la referencia se cumplen los

requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad, lo cual permite estudiar de fondo lo pretendido por los accionantes.

De otro lado, señaló que no existe vulneración a derecho fundamental o principio constitucional alguno cuando la autoridad correspondiente se abstiene de proveer con dicho acto, empleos no ofertados, salvo que exista norma especial que así lo permita, puesto que es potestad del legislador o de la entidad convocante señalar en la ley o en las reglas que regirán el concurso de méritos, respectivamente, que la lista que se configure servirá para proveer las vacantes que se lleguen a presentar en vigencia de la lista para empleos de la misma naturaleza y perfil.

Agregó que, contrario a lo dicho por los accionantes, para este caso no es posible dar aplicación al parágrafo del artículo 11 de la ley 909 de 2004<sup>1</sup>, por cuanto tal potestad fue eliminada del ordenamiento jurídico y, además, las normas propias del concurso no contemplaron dicha posibilidad de “departamentalizar” las listas de elegibles.

Señaló que lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 1960 de 2019 no es aplicable a la convocatoria 436 de 2017, pues las listas de elegibles que conforman los accionantes fueron establecidas mediante las resoluciones 20182120192835, de 24 de diciembre de 2018 y 20192120011295, de 26 de febrero de 2019, esto es, antes de 27 de junio de 2019, fecha de entrada en vigencia de la ley 1960 de 2019.

Refirió que la CNSC, mediante criterio unificado “Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”, de 16 de enero de 2020, estableció que las listas de elegibles en firme con anterioridad a la vigencia de la ley 1960 de 2019, siguen las reglas previstas antes de la mencionada ley y de los lineamientos establecidos en los acuerdos de convocatoria, en virtud del principio de la ultractividad de la ley.

---

<sup>1</sup> **Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.** En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

...

**Parágrafo.** El Banco Nacional de lista de elegibles a que hace alusión el presente artículo será departamentalizado y deberá ser agotado teniendo en cuenta primero la lista del departamento en donde se encuentre la vacante”.

Así mismo, el juez de primera instancia expuso lo siguiente (se transcribe de forma textual):

“De ahí que, para el Despacho no exista violación a los derechos fundamentales de los actores, pues las entidades accionadas han actuado de conformidad con las normas vigentes, respetando el debido proceso y las normas que rigen el concurso en particular. Así, las vacantes deben ser provistas en estricto orden del Decreto 1083 de 2015, esto es, i) con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial; ii) por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil; iii) con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial; iv) con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles para el empleo ofertado que fue objeto de convocatoria para la respectiva entidad. Y si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá adelantarse proceso de selección específico para la respectiva entidad.

“Ello también, en virtud del principio de confianza legítima que rige los concursos, toda vez que entre los empleos vacantes, cuya provisión solicitan los actores, se encuentran empleos con listas autorizadas que no fueron objeto de recurso y que tienen una expectativa a ser nombrados, como es el caso de la OPEC 60895, para el cual la CNSC autorizó la lista de elegibles, con el señor Paulo Augusto Castaño, que ocupa la posición No. 3 en la lista, conformada mediante Resolución 20182120182955 del 24 de diciembre de 2018, con un puntaje de 53.38, a quien le asiste el derecho de ser nombrado en el cargo para el que concursó.

“En las circunstancias del caso, no puede ser que una persona que aspiró a una vacante en un territorio específico, por razones personales, de conveniencia, o de oportunidad, que no pudo ocupar el único o alguno de los varios cargos ofertados en ese territorio, dada su posición (3ro en la lista para 2 vacantes), pero que continúa integrando la lista de ese mismo territorio con la primera opción en caso de que se genere una vacancia definitiva, o por la creación de una nueva plaza, vea frustrada esa legítima opción con el advenimiento de otro concursante que de inicio desestimó la circunscripción territorial.

...

“Ahora, de vuelta al asunto que ocupa el juicio, y, frente al contraargumento ofrecido por el Ministerio Público, en el que expone que la improcedencia de la utilización de las Listas de Elegibles vigentes para proveer cargos de carrera vacante que no fueron ofertados inicialmente, pero que son equivalentes, daría al traste con el derecho a la igualdad, respecto a los participantes que pueden optar a vacantes definitivas que resulten de listas de elegibles conformadas por un número inferior de aspirantes o aquellas cuyo concurso fue declarado desierto, o frente a participantes de convocatorias que se ejecutaron en vigencia del Decreto 1227 de 2005 y la Ley 1960 de 2019, precisa el Despacho, que la igualdad sólo se predica entre quienes se encuentran en situaciones similares o también iguales; de ahí que, al tratarse de normas y casos que no son idénticos, no se observa vulneración al derecho a la igualdad: No existía en la convocatoria, ni para cuando esta se expidió, norma expresa que habilitara esa posibilidad, para el caso específico en que se trate de empleos ubicados en territorio distinto de aquél al que aplicaron los concursantes”.

## 7. La impugnación.

Dentro del término concedido, los accionantes impugnaron el fallo proferido por el juez de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos.

**Gustavo Adolfo Pineda Pineda** señaló que el juez de primera instancia se apartó del precedente judicial, respecto del uso de las listas de elegibles frente a los cargos declarados desiertos de la convocatoria 436, de 2017, lo cual, además, va en contravía de las políticas públicas del Estado en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (artículo 263 de la ley 1955 de 2019), tendiente a reducir la provisionalidad en el empleo público.

Agregó que es de obligatorio cumplimiento por parte de la CNSC crear el banco de lista de elegibles de cada convocatoria para proveer los cargos declarados desiertos y los cargos temporales que tengan vacancias definitivas o que se creen de manera posterior a la firmeza de las listas de elegibles vigentes.

Así mismo, manifestó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior y si se le va a dar aplicación al Decreto 1834 de 2015 para que sea procedente muy respetuosamente se informa que las primeras tutelas con la misma situación FACTICA Y JURIDICA contra el SENA y LA CNSC por la convocatoria 436 de 2017 el despacho judicial que primero tuvo conocimiento de la tutela fue: el JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE CUCUTA mediante la tutela No 54001333300220200010500

...

“Pido que se tenga en cuenta este precedente judicial en cuanto a la acumulación de las tutelas, y para que se revoque el fallo y se me protejan mis derechos fundamentales, o se le de Nulidad a todo lo actuado y se acumule mi acción de tutela a la del JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE CUCUTA mediante la tutela No 54001333300220200010500”.

Por su parte, **Wilson Bastos Delgado** hizo alusión a una providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para señalar que con las listas de elegibles vigentes se pueden proveer cargos diversos a los que fueron ofertados, cuando estos sean de la misma naturaleza, perfil y denominación y, además, tengan similitud funcional, los cuales deberán ser ocupados en orden descendente.

Señaló que las vacantes no convocadas de “*Instructor en Gestión Administrativa*”, a las que se hace alusión en esta tutela, cumplen con los presupuestos fácticos que logran determinar la similitud funcional con los empleos inicialmente provistos (OPEC

59953 y OPEC 58995), lo que generó a favor de los aquí accionantes, una expectativa legítima para acceder al cargo público de méritos.

Agregó, además, lo siguiente:

“Así las cosas, lo que ha solicitado el actor en las pretensiones de la tutela es precisamente buscar el amparo constitucional para proteger sus derechos fundamentales incoados y poder acceder a una vacante definitiva en carrera administrativa, en período de prueba, en uso de la lista de elegibles vigente de que hace parte después de haber sido seleccionado en un riguroso concurso de méritos en el que participó y compitió en igualdad de condiciones con elegibles de otros empleos con similitud funcional, para acceder a un cargo de idéntico grado y denominación que yace en vacancia definitiva, no convocado y equivalente conforme determinó la ley 1960 de 2019, pero del que sustancialmente es la premisa mayor que persigue el constituyente en su artículo 125 superior. Posibilidad que de brindarse el amparo constitucional solicitado en marco de la protección de sus derechos fundamentales le permitirá al actor acceder de acuerdo a como se agote el orden de provisión establecido en el Decreto 1083 en comento, numeral 4 artículo 2.2.5.3.2., modificado por el artículo 1 el decreto 498 del 30 de marzo de 2020, donde al ser sometido el actor a la posición de mérito, y cumplimiento de requisitos, no vulnera derechos de los ya posesionados en período de prueba en los empleos inicialmente provistos, ni vulnera el acuerdo de convocatoria, ni vulnera la Constitución, pues no se trata de un mecanismo de ingreso automático a la función pública arbitrario e inconsulto y tampoco nada que por sus méritos no merezca y favorezca especialmente los fines del Estado.

“Deviene conforme a lo señalado en el artículo 53 de la Constitución Política, aplicar en el caso bajo examen la situación más favorable al trabajador consistente en retrospectividad, utilizar la lista de elegibles vigente de la OPEC 59953 que integra el actor, para proveer las vacantes definitivas no convocadas de instructor código 3010, en Gestión Administrativa. Considera respetuosamente el actor que posiblemente se equivoca la CNSC en tal apreciación al determinar que la ley 1906 de 2019 no aplica al caso concreto por ser posterior a la convocatoria y no sería acertada la interpretación que parece darle la accionada en el sentido de que utiliza un concepto en virtud de la ultractividad de la ley 1960 de 2019, para el caso concreto, porque se apartan las accionadas y el respetado Juez de la retrospectividad de la ley, que permite que en tránsito de una ley, existiendo unas listas de elegibles vigentes las cuales dentro de la misma convocatoria 436 de 2017, no han consolidado ningún efecto jurídico, son una mera expectativa, que en el momento que se suceda esta provisión de las vacantes definitivas convocadas, se aplica la ley vigente, ley 1960 de 2019.

“Una cosa es que la ley sea posterior a la convocatoria 436, la cual ya concluyó con unos derechos adquiridos que se materializaron en los nombramientos en período de prueba y otra cosa distinta son las listas de elegibles que como bien lo ha manifestado la misma CNSC, no ostentan un derecho adquirido y relativamente lo ha manifestado que son una mera expectativa, por lo que en tránsito de la ley 1960 de 2019, estas listas tienen vigencia, y la provisión de las vacantes definitivas se están generando con la autorización de uso de listas de elegibles para empleos no convocados expedida por la CNSC el 15 de julio de 2020, conforme se relató en el acápite de los hechos y en vigencia de la ley 1960 en comento, la que le es aplicable”.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

### **1. La competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer la impugnación del fallo proferido el 18 de agosto de 2020 por el Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín, de conformidad con el artículo 32 del decreto 2591 de 1991.

### **2. Problema Jurídico.**

A esta Sala le corresponde determinar si la decisión de primera instancia estuvo ajustada a los parámetros constitucionales y legales. Para el efecto, se analizará si se encuentra ajustada a derecho, la decisión adoptada por las accionadas de no autorizar el uso de las listas de elegibles que integran los accionantes, para proveer los cargos en vacancia definitiva o no convocados, en el área temática de gestión administrativa, en los cargos con similitud funcional, particularmente para las OPEC 58995 y 59953, sea a nivel departamental o nacional.

### **3. La acción de tutela: marco jurisprudencial y legal.**

La acción de tutela es un mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política para brindar la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, frente a acciones u omisiones que amenacen su garantía y que le sean imputables a cualquier autoridad pública o, en ciertos casos, a particulares.

La tutela permite acudir a las autoridades judiciales para que estas tomen las medidas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, a través de un trámite procesal sui generis, desprovisto de ritualismos, sumario y preferente.

Debido a su carácter subsidiario, este recurso de amparo solo procede como mecanismo principal de defensa cuando, a pesar de existir medios ordinarios, estos no resultan eficaces ni idóneos para proteger el derecho vulnerado o su agotamiento supone una carga procesal excesiva para quien padece su violación; en cambio, resulta procedente como mecanismo de protección transitorio, cuando el accionante se encuentra ante el riesgo de un perjuicio irremediable, evento en el cual tiene la carga de argumentar y demostrar su inminencia y, además, probar que ha realizado

acciones positivas para adelantar el mecanismo ordinario de defensa tendiente a conjurarlo definitivamente.

### **3.1. La procedencia de la acción de tutela en el marco de concursos de mérito para cargos públicos de carrera.**

La jurisprudencia constitucional ha identificado las dimensiones del derecho al acceso a los cargos públicos que entran en la órbita de protección del juez constitucional, cuando se demuestra que los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico no resultan idóneos para su protección o que la inminencia de un perjuicio irremediable torna procedente transitoriamente la protección que imparte este medio de defensa. Al respecto, la sentencia SU-339 de 2019 señala (se transcribe textual, como aparece en la providencia en cita):

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

Además, la Corte ha establecido claramente que *“en casos en los que está en discusión el hecho de si el actor cumple o no con los requisitos para acceder al cargo, es posible proteger otra faceta de dicho derecho: la garantía de que los cuestionamientos en torno al nombramiento y a la posesión se hagan respetando plenamente los procedimientos previstos para ello en la ley”*<sup>1</sup>.

En el presente asunto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para encausar las pretensiones de los accionantes, comoquiera que no se cuestiona la validez del concurso de méritos o las providencias proferidas en desarrollo del mismo, sino que, se alega que a pesar de cumplir con los requisitos establecidos para ocupar los cargos que en la actualidad se encuentran vacantes, las entidades accionadas no han permitido que los accionantes ocupen tales cargos, porque los cargos vacantes no fueron ofertados en la convocatoria a la cual participaron.

Con base en estos supuestos, pasará a resolverse el problema jurídico planteado.

#### **4. De la solicitud de acumulación formulada por Gustavo Adolfo Pineda Pineda en la impugnación.**

Previo a resolver de fondo el problema jurídico planteado, la Sala considera necesario pronunciarse en relación con la solicitud formulada por Gustavo Adolfo Pineda Pineda, en el sentido de que se declare la nulidad de lo actuado en este proceso y se acumule a la acción de tutela con radicado 54001 23 33 002 2020 00105 00, la cual se tramita en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, pues, según el actor, dicha tutela guarda similitud fáctica y jurídica a las de la referencia y, fue la primera en presentarse.

En lo que tiene que ver con la acumulación de tutelas masivas, el artículo 2.2.3.1.3.1. del decreto 1834, de 2015, dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.2.3.1.3.1. Reparto de acciones de tutela masivas.** Las acciones de tutela que persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se asignarán, todas, al despacho judicial que, según las reglas de competencia, hubiese avocado en primer lugar el conocimiento de la primera de ellas.

“A dicho Despacho se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia.

“Para tal fin, la autoridad pública o el particular contra quienes se dirija la acción deberán indicar al juez competente, en el informe de contestación, la existencia de acciones de tutela anteriores que se hubiesen presentado en su contra por la misma acción u omisión, en los términos del presente artículo, señalando el despacho que, en primer lugar, avocó conocimiento, sin perjuicio de que el accionante o el juez previamente hayan podido indicar o tener conocimiento de esa situación”.

Conforme la norma en cita, la acumulación de tutelas masivas solo procede cuando las acciones de tutela persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por *“una sola y misma acción”*.

En razón de lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se dan los presupuestos para la acumulación de la tutela de la referencia a la del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, pues no se está alegando que la violación de derechos fundamentales tenga origen en una decisión (acción u omisión) que afecte a todos los participantes del concurso, sino que se está alegando la existencia de una vulneración a partir de la renuencia, por parte de las entidades accionadas, de proveer algunos cargos vacantes con las listas de

elegibles de las cuales hacen parte los actores, decisión que solo afecta directamente los derechos constitucionales fundamentales de los acá accionantes, a pesar de que la decisión que se adopte pueda tener un efecto reflejo en relación con los demás integrantes de la lista de elegibles.

Así las cosas, se negará la solicitud formulada por Gustavo Adolfo Pineda Pineda y se precederá a resolver de fondo las impugnaciones presentadas contra el fallo de primera instancia.

## **5. Análisis de la impugnación.**

En el caso concreto está probado que, mediante acuerdo 201710000001116 del 24 de julio de 2017, modificado por los acuerdos 20171000000146 del 5 de septiembre de 2017, 20171000000156 del 19 de octubre de 2017 y 20181000000876, de 19 de enero de 2018 y aclarado por el 20181000001006, de 8 de junio de 2018, la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a un concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes de la planta de personal del Servicio Nacional de Aprendizaje. Entre los empleos ofertados, en la que pasó a llamarse la Convocatoria 436 de 2017-SENA, se encontraban los siguientes:

- El empleo identificado con código OPEC 58995, denominado Instructor, Código 3030, Grado 1, para el cual se ofertó una vacante ubicada en el municipio de Medellín.
- El empleo identificado con código OPEC 59953, denominado Instructor, Código 3030, Grado 1, para el cual se ofertó una vacante ubicada en el municipio de Bucaramanga.

Gustavo Adolfo Pineda Pineda participó en el concurso de méritos para ocupar el cargo identificado con código OPEC 58995; no obstante, al haber ocupado el segundo lugar en la lista de elegibles, no pudo acceder a dicho cargo, pues, fue designada la persona que tenía mejor derecho que él.

Igual situación le ocurrió a Wilson Bastos Delgado, quien participó en el concurso de méritos para ocupar el cargo identificado con código OPEC 59953; sin embargo, al haber ocupado el segundo lugar en la lista de elegibles, no pudo acceder a dicho cargo.

En la actualidad, Gustavo Adolfo Pineda Pineda y Wilson Bastos Delgado ocupan el primer lugar en las listas de elegibles de los cargos a los cuales aspiraron y, el primero y segundo lugar, respectivamente, a nivel nacional.

Ahora bien, los accionantes solicitan en la presente acción de tutela que se ordene a las entidades accionadas autorizar la conformación de lista de elegibles a nivel departamental o nacional, para las vacantes que a la fecha se encuentran como “no convocadas” en el cargo de instructor en el área de Gestión Administrativa, incluyendo las listas de elegibles de las OPEC de las cuales hacen parte.

Uno de los argumentos que exponen los accionantes, es que los cargos que se encuentran como “no convocados” cumplen con los presupuestos fácticos que logran determinar la similitud funcional con los empleos inicialmente provistos (OPEC 59953 y OPEC 58995), lo que genera a su favor una expectativa legítima para acceder al cargo público de méritos.

Al respecto, la Sala no puede dejar de advertir que la discusión se presenta sobre el procedimiento que regula la conformación del Banco Nacional de Listas de Elegibles, puesto que los accionantes consideran que tienen una expectativa legítima de ser incluidos en la lista de elegibles que debe conformarse para cubrir los cargos vacantes no convocados.

Lo primero que se advierte es que el orden contenido en el artículo 7.6 del decreto 1227 de 2005<sup>2</sup> para la provisión definitiva de los empleos de carrera fue suprimido por el decreto 1894 de 2012 y permaneció excluido en el decreto 648 de 2017, que es la reglamentación aplicable a este caso, compilada en la redacción actual del decreto 1083 de 2015 y que, además, derogó el artículo 33 del decreto 1894 de 2012, donde se establecía el deber de “*utilizar las listas de elegibles en estricto orden descendente para proveer las vacantes que se presenten en el mismo empleo, en empleos equivalentes o de inferior jerarquía, ubicados dentro del mismo nivel*”. En contraste con esto, el decreto 1894 de 2012, tras su modificación por el decreto 648 de 2017, señala en el párrafo primero de su artículo 1 que las listas de elegibles “*sólo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen*

---

<sup>2</sup> “**Artículo 7°. Modificado por el art 1, Decreto Nacional 1894 de 2012.** La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:

“... 7.6. Con la persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles, de acuerdo con el reglamento que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

*en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración para su titular de alguna de las causales de retiro del servicio consagradas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004”.*

La reglamentación del Banco Nacional de Listas de Elegibles contenida en el acuerdo 159 de 2011 disponía en su artículo 22 que la CNSC, “*aplicando la definición de empleo equivalente*” podía autorizar a las entidades que reportaran vacantes en empleos ofertados en un concurso específico, proveerlas mediante el uso de listas de elegibles de otros empleos equivalentes, siempre que el elegible cumpliera con los requisitos del empleo a proveer y que así lo certificara la CNSC, a través del Estudio Técnico de equivalencias. Esta disposición fue derogada por el acuerdo 562 de 2016 que, en su lugar, dispuso en su artículo 25 que “*los empleos cuyos concursos han sido declarados desiertos por la CNSC, serán provistos de manera definitiva, siguiendo el orden de prioridad de que trata el artículo 1 ° del Decreto 1894 de 2012*”, lo que nuevamente remite a la prohibición contenida en el párrafo primero de esta última normativa de usar las listas de elegibles para proveer vacantes en empleos distintos, así tengan similitud funcional. En concordancia con dicha normativa, de rango superior, es que debe interpretarse el alcance actual de los artículos 20 y 22 del acuerdo 562 de 2016.

En consecuencia, conforme la normatividad relacionada frente al uso del Banco Nacional de Listas de Elegibles, se puede concluir que no le asiste razón a los accionantes cuando solicitan la conformación de lista de elegibles a nivel departamental o nacional, para las vacantes que a la fecha se encuentran como “*no convocadas*”.

Ahora bien, otro de los argumentos expuestos por los accionantes es que, en virtud del artículo 53 de la Constitución Política<sup>3</sup>, en el presente caso debe acudir a la condición mas favorable para los accionantes, esto es, aplicar lo dispuesto en la ley 1960 de 2019, la cual permite la conformación de lista de elegibles a nivel

---

<sup>3</sup> “**Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo.** La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

departamental o nacional, para ocupar cargos con similitud funcional a los empleos inicialmente provistos, para este caso, las OPEC 59953 y 58995.

Al respecto, es de señalar que el artículo 6 de la ley 1960 de 2019, *“Por la cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones”* dispone lo siguiente:

**“Artículo 6.** El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

**“Artículo 31.** El proceso de selección comprende:

“1. (...)

“2 (...)

“3 (...)

“4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”.

De la lectura de la norma se colige que con las listas de elegibles que surjan de los concursos de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y aquellas definitivas en cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso, es decir, de la lectura de la norma se podría concluir que le asiste razón a los accionantes cuando afirman que las vacantes “no convocadas” pueden ocuparse a partir de listas de elegibles que se conformen, ya sea de orden departamental o nacional, pues, la norma no hace una distinción geográfica ni temporal, en cuanto a las listas que se encontraren vigentes antes de la expedición de la ley 1960 de 2019.

Ahora bien, el argumento de las entidades accionadas para cuestionar la aplicación de la ley 1960 de 2019 en este caso, es que el artículo 7 de dicha norma<sup>4</sup> estableció que la vigencia de la ley regía a partir de su publicación, esto es, el 27 de junio de 2019, por lo cual, como las listas de elegibles de las cuales hacen parte los accionantes fueron conformadas mediante las resoluciones 20182120192835, de 24 de septiembre de 2018 y 20192120011295, de 26 de febrero de 2019, no les son aplicables las disposiciones de la ley 1960 de 2019.

---

<sup>4</sup> **“Artículo 7.** La presente Ley rige a partir de su publicación, modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-Ley 1567 de 1998, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.

Mediante documento denominado Criterio Unificado "*Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019*", la CNSC estableció que a las listas de elegibles que quedaron en firme con anterioridad a la vigencia de la ley 1960 de 2019, les son aplicables las reglas previstas antes de la modificación de la ley 909 de 2004 y las que se hubiesen previsto en los acuerdos de convocatoria, en virtud del principio de ultractividad de la norma. Al respecto, en dicho documento se dijo lo siguiente:

"En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado para diferentes actos administrativos iniciando con el de convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del periodo de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes. Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.

"De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNJSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que corresponda a los "*mismos empleos*" entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el OPEC".

Por su parte, los actores refieren que, en virtud del principio de retrospectividad, la ley 1960 de 2019 debe ser aplicada en este caso, pues, si bien existen unas listas de elegibles de las cuales hacen parte, no se ha consolidado ningún efecto jurídico. Al respecto, es de señalar que, en relación con la retrospectividad de la norma, la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha dicho lo siguiente (se transcribe textualmente, como aparece en la providencia en cita):

"El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que, si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que 'el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, 'pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...'. De este modo,

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 309 de 2019.

‘aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma.

Así, la retrospectividad de la norma hace referencia a la posibilidad de aplicar una ley a una situación jurídica que surgió con anterioridad a su vigencia, pero que para este momento (a la entrada en vigencia) aún no se ha consolidado, lo cual, tal como lo exponen los accionantes, ocurre en el presente caso, comoquiera que existe una situación que surgió con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1960 de 2019 (conformación de lista de elegibles), pero de la cual, a la fecha, sus efectos jurídicos no se han consolidado, pues solo se consolidarán, individualmente, en la medida en que se produzcan los nombramientos en período de prueba que es, precisamente, la finalidad de esas listas.

En el asunto de la referencia, si bien se agotaron las etapas de la convocatoria 436, de 2017 y, a la fecha, existen unas listas de elegibles que se encuentran en firme y, de las cuales hacen parte los accionantes, lo cierto es que el efecto jurídico de dichas listas se concreta de manera particular respecto de cada uno de las personas que integran las mismas solo en el momento en que se lleva a cabo su nombramiento en período de prueba, es decir, con la conformación de la lista de elegibles se crean ciertas situaciones particulares y se consolidan algunos derechos dentro del concurso de méritos, pero sus efectos jurídicos se agotan con el nombramiento, en período de prueba, en el cargo al cual aspiró el concursante.

Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional:

“Las listas de elegibles que se conforman a partir de los puntajes asignados con ocasión de haber superado con éxito las diferentes etapas del concurso, son inmodificables una vez han sido publicadas y se encuentran en firme, salvo expresas excepciones legales. Es así como la Sentencia T455 de 2000 señaló que aquél que ocupa el primer lugar en un concurso de méritos no cuenta con una simple expectativa de ser nombrado sino que en realidad es titular de un derecho adquirido. Al respecto, indicó la Corporación: (...)

“En el caso en estudio la lista de elegibles, en tanto acto administrativo particular, concreto y positivo, es creador de derechos, los cuales encuentran protección legal por vía de la teoría de la estabilidad relativa del acto administrativo, así como protección constitucional por virtud del artículo 58 Superior, en cuyos términos “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores(...)”. A partir de dicho mandato, la Corte Constitucional ha señalado que los derechos subjetivos que han entrado al patrimonio de la persona, no pueden ser

desconocidos por la ley, salvo que ello sea necesario por motivos de utilidad pública e interés social y siempre que medie indemnización previa del afectado".

En ese orden de ideas, la lista de elegibles, una vez en firme, crea un derecho para el concursante que no puede ser desconocido, pero los efectos de esa lista solo se agotan, en principio y entre otros casos, cuando se produce el nombramiento en período de prueba.

Por lo anterior, mientras el concursante se halle en la lista de elegibles y esta permanezca vigente, las normas de orden legal que modifiquen la forma de proveer la vacantes tiene la virtualidad de afectar la situación de quien no ha sido nombrado, no como consecuencia de un efecto retroactivo de la ley, sino, precisamente, como consecuencia del efecto general, según el cual la ley rige hacia el futuro y se aplica a situaciones jurídicas que, a pesar de nacer en vigencia de la ley anterior, se consolidan en vigencia de la ley posterior (efecto retrospectivo), tal como lo contemplan los artículos 52 y 53 de la ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), en armonía con los artículos 38, 41, 44, 45, 46 y 47 de la ley 153 de 1887 de cuyo contenido se deducen las reglas generales para resolver los conflictos de la aplicación de las leyes en el tiempo, así: (i) prevalencia general de la ley posterior sobre la anterior, (ii) las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene, (iii) el efecto general inmediato de las leyes, (iv) la subsistencia del estado civil adquirido conforme a la ley anterior pero con arreglo a la ley posterior en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a dicho estado, (v) la conservación de derechos reales constituidos bajo ley anterior pero con sujeción al imperio de la ley nueva en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, (vi) la validez de los contratos celebrados bajo ley anterior con sometimiento de sus efectos a la ley nueva, y (vii) la preferencia de la ley preexistente favorable en materia penal, entre otros<sup>6</sup>.

Por ende, la ultractividad y la retroactividad de la ley, por regla general, debe ser previstas por el mismo legislador, salvo en las materias en que la misma Constitución autoriza la aplicación en la ley en el tiempo en tales condiciones (por ejemplo, en materia penal, en virtud del principio favor rei).

---

<sup>6</sup> SU 309 de 2019, citada párrafos atrás.

El artículo 6 de la ley 1960 de 2019 modificó el artículo 31 (numeral 4) de la ley 909 de 2004, en cuanto a la provisión de las vacantes.

En efecto, el artículo original de la ley 909 de 2004 (artículo 31, numeral 4) señalaba, fundamentalmente, que con las listas de elegibles elaboradas por la Comisión Nacional del servicio civil se debían proveer las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y la ley 1960 de 2019 (artículo 6) modificó dicha norma, en el sentido de prever que con las listas de legibles no sólo se deben proveer las vacantes para las cual es efectuó el concurso, sino aquellas vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad.

La norma del artículo 6 de la ley 1960 de 2019, sin duda alguna, es aplicable, en virtud de efecto ordinario y retrospectivo la ley, a los concursos de méritos que se vienen adelantado y a aquellos que tienen lista de elegibles vigente, pero cuyas situaciones jurídicas aún no se ha concretado en relación con algunos de esos participantes, porque no han sido nombrados en período de prueba. En esa medida las vacantes que se presenten en cargos equivalentes deben ser provistas con las listas de elegibles vigentes aún cuando no hayan sido ofrecidos al inicio del concurso.

No existe ninguna razón para que la Comisión Nacional del Servicio Civil le de una aplicación ultractiva al numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004, cuando el legislador no consagró ese efecto expresamente. Si el legislador hubiera querido darle ese efecto ultractivo a la citada ley 909, en virtud de la libertad de configuración legislativa, habría señalado expresamente que las nuevas disposiciones de la ley 1960 de 2019 se debían aplicar solamente para los concursos que iniciaran con posterioridad a su vigencia; pero, en este caso, por el contrario, el artículo 7 de esta última contempló que la ley 1960 de 2019 rige a partir de fecha de su promulgación, lo cual no deja espacio para la duda de su aplicación inmediata y retrospectiva para aquellas situaciones jurídicas que aún no se han consolidado.

En esa medida, en sentir de la Sala, les asiste razón a los demandantes, en cuanto a que, si bien la lista de elegibles genera ciertos derechos para el concursante, los efectos de esa lista no se han agotado y no se han consolidado aún en relación

con ellos, por lo cual es aplicable el artículo 6 de la ley 1960 de 2019 para la provisión de las vacantes que se presenten respecto de los empleos equivalentes.

De otro lado, también le asiste razón a los accionantes cuando afirman que, de no ocuparse los cargos que a la fecha se encuentran vacantes con las personas que actualmente conforman las listas de elegibles de la convocatoria 436, de 2017, con el argumento de que quienes se encuentran en la lista de elegibles optaron por cargos en ubicación geográfica distinta a la ubicación de las vacantes, se estaría contraviniendo el principio de mérito.

En lo que tiene que ver con el principio del mérito, la Corte Constitucional<sup>7</sup> ha dicho (se transcribe textualmente, como aparece en la providencia en cita):

“El principio del mérito como criterio rector del acceso a la función pública se manifiesta principalmente en la creación de sistemas de carrera y en la provisión de los empleos de las entidades estatales mediante la realización de concursos públicos. Los concursos públicos tienen la finalidad de determinar la idoneidad, la capacidad y la potencialidad de los aspirantes a ocupar un cargo desde el punto de vista de la categoría del empleo y de las necesidades del servicio. En este sentido, las etapas y pruebas de una convocatoria deben dirigirse a identificar las destrezas, aptitudes, experiencia, idoneidad, suficiencia, entre otras cualidades, calidades, competencias y capacidades de los candidatos. Una vez estas habilidades han sido calificadas de manera objetiva, sólo aquél con mayor mérito debe ser designado en el respectivo cargo, con exclusión de los demás concursantes”.

Conforme lo anterior, el principio del mérito se consolida como pilar fundamental dentro de la estructura del Estado para garantizar el acceso y permanencia a la administración pública de personal idóneo que cuente con las capacidades para ejercer las labores inherentes a los cargos públicos, en aras de cumplir con los fines inherentes al Estado, por lo tanto, este principio debe prevalecer sobre otros parámetros al momento de seleccionar el personal para ocupar las vacantes que existan dentro de la administración pública.

En razón de lo anterior, no es de recibo lo expuesto por las entidades accionadas cuando afirman que los cargos no convocados que a la fecha se encuentran vacantes, no pueden ser ocupados por aquellas personas que se encuentren en las listas de elegibles de la convocatoria 436, de 2017, en razón a que las mismas solo pueden ocupar vacantes que se encuentren dentro del mismo municipio al cual se optó al momento de concursar.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-610, de 3 de octubre de 2017.

El anterior razonamiento iría en contravía de los principios que rigen el procedimiento de acceso a los cargos públicos, comoquiera que se estaría dando prevalencia al factor territorial sobre el principio del mérito, es decir, bajo este entendimiento, se puede presentar el supuesto en que una persona sea nombrada en un cargo vacante, a pesar de existir otra persona que haya obtenido un mejor puntaje pero que, al optar por un cargo en determinado municipio donde no existan suficientes vacantes, no pueda ser nombrado en aquél, pese a estar dispuesta a aceptar el nombramiento en otro municipio.

Aunado a lo anterior, es de señalar que con la aplicación retrospectiva de la ley 1960 de 2019, en el presente asunto es factible consolidar listas del orden departamental o nacional, con el fin de ocupar vacantes no convocadas, con personal que se encuentre en las listas de elegibles vigentes, independientemente de la ubicación geográfica del cargo respecto del cual se conformó la lista. No de otra forma podría darse aplicación a lo dispuesto en la citada norma.

Así las cosas, en virtud de lo dispuesto en la ley 1960 de 2019 y dando prevalencia al principio del mérito, se accederá a lo pretendido por los accionantes.

#### **6.- Decisión. -**

Por lo anterior, se revocará la decisión adoptada el 18 de agosto de 2020, por el Juez Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual se negó el amparo solicitado por los accionantes.

En consecuencia, se ordenará a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, de manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencia de los empleos vacantes no convocados, en el territorio nacional, respecto de los empleos relacionados con las OPEC 58995 y 59953, a las cuales concursaron los accionantes.

Cumplido lo anterior y, de ser procedente, en el término de cinco (5) días siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán efectuar la consolidación de una lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia con

los empleos relacionados con las OPEC 58995 y 59953, tal como lo dispone la ley 1960 de 2019 (artículo 6).

Vencido el término anterior y previo estudio del cumplimiento de los requisitos mínimos, dentro de los cinco (5) días siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán efectuar el nombramiento, en período de prueba, de quienes tienen el mejor derecho en los cargos vacantes no convocados al cual optaron, respetando, en todo caso, el orden de elegibilidad de la lista que se conforme para tal efecto.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA QUINTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A.**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia proferida el 18 de agosto de 2020, por el Juzgado Treinta y Uno Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por lo expuesto en la parte motiva y, en su lugar, se dispone:

**SEGUNDO: AMPÁRANSE** los derechos fundamentales invocados por Gustavo Adolfo Pineda Pineda y Wilson Bastos Delgado, por las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: ORDÉNASE** a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA que, dentro de los diez cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, de manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencia de los empleos vacantes no convocados, en el territorio nacional, respecto de los empleos relacionados con las OPEC 58995 y 59953, a las cuales concursaron los accionantes.

**CUARTO:** Cumplido lo anterior y, de ser procedente, en el término de cinco (5) días siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán efectuar la consolidación de una lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia a los empleos relacionados con las OPEC 58995 y 59953.

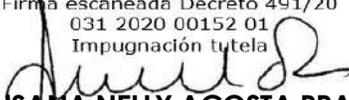
**QUINTO:** Vencido el término anterior y previo estudio del cumplimiento de los requisitos mínimos, dentro de los **cinco (5) días siguientes** la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán efectuar el nombramiento, en período de prueba, de quienes tienen el mejor derecho en los cargos vacantes no convocados al cual optaron, respetando, en todo caso, el orden de elegibilidad de la lista que se conforme para tal efecto.

**SEXTO:** Notifíquese a las partes en la forma indicada en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991 y comuníquese al *a quo* lo aquí decidido.

**SÉPTIMO:** Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta Sentencia, remítase a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión. Si no fuere seleccionada, devuélvase al juzgado de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en acta de la fecha.

Firma escaneada Decreto 491/20  
031 2020 00152 01  
Impugnación tutela  
  
**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**

Firma escaneada: Acción de Tutela  
Exp. No. 053/2020 00152 Radicada: Concedida  
  
**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

202000152 tutela revoca la Cede  
  
**DANIEL MONTERO BETANCUR**



**TRIBUNAL SUPERIOR**  
Medellín

### **SALA DE DECISIÓN CONSTITUCIONAL**

Radicado: 050013109027202000045 (081)  
Accionante: Diana Patricia Gómez Madrigal  
Accionado: Comisión Nacional del Servicio Civil  
Referencia: Tutela 2ª Instancia  
M. Ponente: Santiago Apráez Villota  
Aprobado en Acta No. 079

Medellín, julio veinticuatro (24) de dos mil veinte (2020).

Subsanada la irregularidad decretada en punto a la debida integración del contradictorio, la Sala resuelve la impugnación presentada por Diana Patricia Gómez Madrigal y Juan Carlos Nicolás Martínez Ramírez contra el fallo de tutela proferido por el Juzgado 27 Penal del Circuito, en el cual negó por improcedente el amparo constitucional deprecado.

### **ANTECEDENTES**

1º. Diana Patricia Gómez Madrigal expresó en su demanda que con motivo de la convocatoria No. 436 de 2017, abierta por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cargo profesional grado 1, código OPEC 57095 del SENA, se inscribió y adelantó el proceso respectivo; una vez conformada la lista de elegibles ocupó el 3er lugar, por tal razón se encuentra inscrita en el Banco Nacional de Lista de Elegibles, según resolución 20182120137185 del 17/10/2018, vigente hasta el próximo mes de octubre. Una vez ocupada la primera vacante, pasó al 2º lugar.

Mediante el decreto 552 de 2017 el SENA creó cargos a nivel profesional, por lo que solicitó ser nombrada en uno de ellos, toda vez que la lista se encuentra vigente, pero a la fecha de presentación de la tutela no ha accedido a ello.

En su sentir, la omisión de la entidad vulnera sus derechos a la igualdad, al debido proceso administrativo, trabajo, principio de buena fe y de acceso a los cargos de carrera. Solicitó, entonces, la protección de sus derechos ordenándole a las accionadas procedan a nombrarla en período de prueba en el empleo OPEC 57095 en la regional Antioquia-Chocó, en cualquiera de las posiciones internas como abogada, con nivel profesional, o en cualquier otra dependencia donde haya plaza vacante, en un cargo de igual o equivalente que se provea con la lista de elegibles en la cual ocupa el segundo lugar.

2º. El Juzgado 27 Penal del Circuito de Medellín asumió el conocimiento del asunto y corrió traslado de la demanda a las entidades accionadas, igualmente ordenó la publicación de la acción de tutela para los terceros con interés en la convocatoria No. 436 de 2017; el llamado fue atendido por ambas entidades, los funcionarios competentes se opusieron a la solicitud de la accionante.

Como terceros comparecieron Juan Carlos Nicolás Martínez Ramírez y Gina Heriberta Quejada Córdoba, quienes ocupan 2º y 4º lugar de la lista de elegibles, con los siguientes argumentos:

El SENA con el Decreto 552 de 2017 creó 900 cargos de profesional, por consiguiente tienen derecho a ser nombrados en uno de ellos.

Tanto la CNSC como el SENA vulneraron su derecho de petición, pues no respondieron con datos ciertos sobre cuantos cargos hay de los creados y de los que hayan surgido después de la convocatoria, los cuales deben ser provistos con la lista de elegibles vigente y no esperar a una nueva convocatoria para proveerlos.

Vulneran también el derecho a la igualdad, pues han transcurrido más de dieciocho (18) meses desde la convocatoria y aún no se resuelve la situación administrativa, con el agravante que la lista de elegibles vence el próximo mes de octubre.

El Sena ofertó una vacante de la cual tomó posesión quien ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, luego de ello surgió otra vacante más que fue creada; por tanto, tienen derecho a ser nombrados porque las mismas se encuentran provistas en provisionalidad; coadyuvan, entonces, la pretensión de la accionante.

El *a quo*, en providencia del 11 de junio último negó por improcedente el amparo.

A esa determinación llegó el funcionario, en primer lugar, por la naturaleza subsidiaria de la acción constitucional; y, en segundo lugar expresó que no existió vulneración a los derechos fundamentales de Diana Patricia Gómez Madrigal pues que se estableció que culminado el proceso de selección, la lista de elegibles solo puede usarse para proveer aquellas vacantes que se generen en los empleos convocados, que no en otros distintos, cual es la pretensión de la accionante al insistir en un nombramiento en los cargos creados en el Decreto 552 de 2017, sin que además haya acreditado que dentro los 900 cargos algunos correspondan al identificado en el OPEC para su caso.

3º. La decisión fue impugnada por Diana Patricia Gómez Madrigal y Juan Carlos Nicolás Martínez, insistiendo que se trata de una actuación arbitraria de las entidades y mientras no sea subsanada persistirá la vulneración de sus derechos fundamentales; solicitaron, entonces, su revocatoria con los siguientes argumentos:

Refirió la primera que no siempre los mecanismos ordinarios resultan idóneos para la protección de los derechos fundamentales cuando se trata de concurso de méritos,

pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en cada caso concreto el funcionario judicial debe analizar la eficacia de la vía constitucional, de acuerdo a las circunstancias demostradas; conforme a lo cual, podría concederse el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, como sucede en su caso, a saber que la lista de elegibles tiene vigencia hasta el mes de octubre próximo.

El sistema de provisión de cargos en la administración pública se rige por la ley 909 de 2004 y el decreto 1083 de 2015, los cuales se encontraban vigentes para la época de la convocatoria No. 436 de 2017.

De conformidad con el criterio unificado en la ley 1960 de 2019, el cual establece que las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la OPEC de la respectiva convocatoria y para cubrir las nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos ofertados.

En sentencia del 18 de noviembre de 2019 el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, inaplicó por inconstitucional el criterio unificado sobre las listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 2019, proferido por la CNSC el 1º de agosto de 2019; en su criterio, entonces, debe utilizarle la lista de elegibles que aún se encuentra vigente para la provisión de los cargos vacantes.

En la circular externa No. 0001 de 2020 se dan las instrucciones para la aplicación del criterio unificado y el uso de la lista de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 2019.

La solicitud que hizo el Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales del Sena a la CNSC para hacer uso de la lista de elegibles deja en evidencia la vulneración de sus derechos, pues como lo informó la Secretaría General del SENA, con posterioridad a la convocatoria No.436 de 2017 se realizó un reporte de dos cargos denominados profesional, grado 1, en el área temática talento humano, en la regional Antioquia; por consiguiente, tienen mejor derecho que la persona que se encuentra en provisionalidad para ser nombrada en período de prueba en uno de los dos cargos.

No es cierto, como lo afirma la CNSC en la respuesta que brindó al juzgado, que debe esperar que el primero de la lista salga de la misma, en atención del contenido de la circular externa No. 0001 de 2020 expedida por la misma entidad y en aplicación de la ley 1960 de 2019, en tanto, aquella autoriza su nombramiento; por esa razón, debe ser objeto de investigación.

El segundo, por su parte insiste que la omisión de las accionadas constituye una trasgresión a otros derechos como el debido proceso, que no ha sido respetado en el curso de la actuación administrativa y el trabajo, pues no obstante, tiene un

derecho legítimo al ser parte de la lista de elegibles del SENA, se encuentra desempleado.

En casos como el suyo, la vía ordinaria es ineficaz para la protección que reclama, no solo por lo complejo del trámite judicial, sino porque la lista de elegibles solo tiene vigencia hasta el mes de octubre próximo, lo cual, incluso, torna procedente el amparo como mecanismo transitorio.

### **CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala establecer si debe confirmar la sentencia de primera instancia que declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por Diana Patricia Gómez Aristizábal o si debe acceder a su pretensión, pues insiste que la Comisión Nacional del Servicio Civil y el SENA desconocieron los derechos que tiene por ser parte de la lista de elegibles, ahora ocupando el segundo lugar.

Pretende la actora que a través de la presente acción de tutela, por ser parte de la lista de elegibles que tiene vigencia hasta el mes de octubre próximo, se le nombre en período de prueba en uno de los cargos de nivel profesional, grado 1, que se encuentran vacantes o en uno equivalente de los creados a través del decreto 552 de 2017, a saber que tiene mejor derecho que quienes los desempeñan en provisionalidad; la pretensión fue coadyuvada por Juan Carlos Nicolás Martínez Ramírez, quien le antecede (ahora en el 1º lugar) en la lista de elegibles.

Por el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, no es la vía adecuada para debatir esta clase de conflictos; así lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T-315 de 1998 y reiteró en la T-319 de 2014, advirtiendo su improcedencia frente a actos administrativos que reglamentan el concurso de méritos, pero aclaró los eventos en que procede excepcionalmente:

*“La Corte ha indicado que, en principio, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia constitucional encontró que existen, al menos, dos excepciones a la regla antes planteada. En primer lugar, se trata de aquellos casos en los que la persona afectada no tiene un mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional. En segundo lugar, procede la tutela cuando, por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción. Estos casos son más complejos que los que aparecen cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias*

*concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional...<sup>1</sup>.*

En este caso los interesados no podrían acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para debatir la presunta irregularidad de los actos ejecutados por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el SENA con motivo de la convocatoria 436 de 2017, porque resultaría ineficaz, debido a que, para cuando se resuelva de fondo la misma, el concurso habría llegado a su fin; debiendo la Sala determinar si se torna necesaria su intervención para evitar un perjuicio irremediable originado en una violación ostensible del procedimiento que rige el concurso de méritos, del cual hizo parte la actora.

Resuelto el tema de la subsidiaridad, la Sala procede a pronunciarse de fondo sobre la procedencia del amparo constitucional deprecado.

Enseña la actuación que Diana Patricia Gómez Madrigal hace parte de la convocatoria No. 436 de 2017 para aplicar al cargo OPEC 57095, profesional grado 1 del SENA; conforme al resultado obtenido ocupó el tercer puesto en la lista de elegibles publicada el 17 de octubre de 2018, con vigencia de hasta dos (2) años.

Dicha convocatoria fue reglamentada por el acuerdo 2017000116 de 2017, modificado por los acuerdos No. 20171000000146, 2017100000156 y 201800000876; que en los párrafos 1 y 2 del artículo 10 establece las reglas del proceso de selección:

**"PARÁGRAFO 1º:** *Bajo su exclusiva responsabilidad, el aspirante deberá consultar los empleos a proveer mediante éste concurso de méritos, en la Oferta Pública de Empleos de Carrera OPEC, registrada por el SENA, la cual se encuentra debidamente publicada en la página web de la Comisión Nacional del Servicio Civil [www.cnsc.gov.co](http://www.cnsc.gov.co) y/o enlace SIMO.*

**PARÁGRAFO 2º :** *La OPEC que forma parte integral del presente acuerdo, ha sido suministrada por la entidad Pública objeto de la presente Convocatoria y es de responsabilidad exclusiva de ésta, por lo que, en caso de presentarse diferencia por error de digitación, de transcripción o de omisión de palabras entre la OPEC y el Manual de Funciones y Competencias Laborales y/o demás actos administrativos que la determinaron, la OPEC se corregirá dando aplicación a lo previsto en el Artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 12 del presente Acuerdo, así mismo las consecuencias que se deriven de dichos errores o inexactitudes, recaerán en la entidad que reportó la OPEC".*

Así mismo, el artículo 51, inherente a la conformación de las listas de elegibles, prescribe: *"La Universidad o Institución de Educación Superior que la CNSC contrate para el efecto, consolidará los resultados publicados debidamente ponderados por el valor de cada prueba dentro del total del Concurso abierto de méritos y la CNSC conformará las Listas de Elegibles para proveer las vacantes definitivas de los empleos objeto de la presente*

---

<sup>1</sup> Ver sentencia T 315 de 1998

*Convocatoria, con base en la información que le ha sido suministrada, y en estricto orden de mérito”.*

La accionante aplicó para el único cargo de profesional, grado 1, que fue ofertado, pero ocupó el tercer lugar en la lista de elegibles, por lo que el SENA nombró a quien ocupó el primer lugar; no obstante, por las reglas preestablecidas en la convocatoria, le permite continuar en la lista de elegibles (ahora ocupando el 2º lugar) hasta su vencimiento para proveer las posibles vacantes de los empleos iguales al ofertado.

El artículo 31, numeral 4, de la ley 909 de 2004, que regía al momento de la convocatoria de la cual hace parte la accionante, consagraba lo siguiente:

*"Listas de elegibles. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”.*

En idénticos términos, el párrafo del artículo 56 del acuerdo No. 201700000116 de 2017, dispone:

*“Las listas de elegibles solo se utilizarán para proveer los empleos reportados en la OPEC de esta convocatoria, con fundamento en lo señalado en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015, mientras éste se encuentre vigente”.*

Sin embargo; la ley 1960 de 2019 que modificó la ley 909 de 2004 trae un nuevo régimen aplicable a las listas de elegibles conformadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro de los procesos de selección aprobadas con posterioridad a su vigencia, esto es junio 27 de 2019, el cual, en criterio de la CNSC tienen aplicación en la actualidad para la provisión de las vacantes.

El artículo 6º de la ley 1960 de 2019 que modificó el numeral 4º del artículo 31 de la ley 909 de 2004 establece:

*"4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad”.*

Se está en presencia, entonces, de un tránsito legislativo, que modificó sustancialmente la validez y funcionalidad de las listas de elegibles, pues que esta última norma amplió el espectro de los concursantes en el sentido de poder acceder a cargos iguales o equivalentes a los ofrecidos en la convocatoria.

Esa situación, como es lógico, otorga una oportunidad para algunos e incertidumbre para otros aspirantes, que como Diana Patricia y Juan Carlos Martínez Ramírez hacen

parte de la lista de elegibles conformada con motivo de la convocatoria 436 de 2017 y candidatos a tomar posesión de un cargo público, tras el agotamiento del respectivo proceso administrativo; y que, necesariamente llevó a la Comisión Nacional del Servicio a pronunciarse en dicho sentido.

Fue así como en criterio unificado en sesión del 16 de enero de 2020 y para la aplicación de aquellas disposiciones concluyó:

*"Las listas de elegibles conformadas por la CNSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la oferta pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos.*

*"El nuevo régimen aplicable a las listas de elegibles conformadas por la CNSC en el marco de los procesos de selección aprobados con posterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integran la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" o vacantes de empleos equivalentes".<sup>2</sup> (subraya fuera de texto).*

Para la Sala dicha directiva, contrario a los argumentos de las accionadas, no afecta la situación de los accionantes a saber que, de acuerdo con lo acreditado, la resolución del asunto no debe plantearse en punto a la equivalencia de los cargos que se encuentran vacantes, sino a los existentes en la actualidad con la denominación PROFESIONAL, GRADO 1, CÓDIGO OPEC 57095 del SENA, los cuales se encuentran ocupados en provisionalidad.

A través del derecho de petición del 6 de marzo de 2020, Diana Patricia Gómez Madrigal, solicitó información al Coordinador de Relaciones Laborales del Sena, así:

*"1.Solicito se me informe de manera clara y precisa y detallada cuantas vacantes con funciones relacionadas al cargo al cual aspire, de nivel profesional, denominación universitaria, grado 1 código OPEC 57095, se han generado después del reporte por ustedes realizado a la comisión nacional del servicio civil para el concurso de mérito ofertados en la convocatoria 436 de 2017, en la Regional Antioquia y Chocó.*

*Rta: Posterior a la convocatoria 436 de 2017, se realizó un reporte de dos cargos denominados profesional grado 01 con el área temática de talento humano en el despacho de la Regional Antioquia y el Centro Agro empresarial y Agrícola de la Regional Guajira, como se evidencia en el reporte generado por la CNSC. Con respecto a la Regional Chocó no se encuentran cargos reportados con este mismo perfil.*

---

<sup>2</sup> Ver folio 106

2. *Sírvase señalar de manera clara y precisa y detallada cuales y cuántas son las provisionalidades definitivas que existen a la fecha en la Regional Antioquia y Choco.*

*Rta: Una vez revisada la planta del SENA se encuentra que hay dos cargos de la denominación profesional G01 que encuentran provistos en provisionalidad en las regionales citadas en su petición. Con respecto a la Regional Antioquia se encontró uno (1) cargo en el despacho de la Regional Antioquia, que se relacionó en los puntos 1 y 2 de esta comunicación, el cual ya fue reportado a la CNSC con el área temática de talento humano.*

*En relación a la Regional Chocó hay uno (1) provisto en provisionalidad que fue reportado a la CNSC con un área temática diferente a la que usted participó."*

Mediante la comunicación 1-2021 que Coordinador del Grupo de Relaciones Laborales del SENA dirigió al Director de la Carrera Administrativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con asunto: "*Solicitud autorización uso de lista de elegibles vacantes no reportadas en la convocatoria 436 de 2017*", se observa que aparece un cargo de profesional (Sena), grado 1, para Antioquia, OPEC 57095 - 57099.

Entonces, si esa es la realidad que emerge de la actuación, asiste la razón a los impugnantes en demandar la protección constitucional de sus derechos al debido proceso administrativo y de acceso a un cargo público, pues que al encontrarse en la actualidad en los puestos 1º y 2º en las lista de elegibles conformada para el cargo OPEC 57095 del Sena tienen el derecho a su designación en los que se encuentran vacantes conforme a las reglas del concurso y que han sido desconocidos sin fundamento legal de parte de la accionada.

Directriz que igualmente está consagrada en la circular externa No. 0001 de 2020 de la Comisión Nacional del Servicio Civil del 21-02-2020 bajo el siguiente tenor:

*"De conformidad con el Criterio Unificado "Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019", el cual establece que las listas de elegibles conformadas por esta Comisión Nacional y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) de la respectiva convocatoria y **para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad** y que correspondan a los "mismos empleos", ofertados. (subraya fuera del texto)*

Inexplicable resulta, entonces, el proceder de las accionadas, que niegan al reconocimiento de los derechos de los concursantes, pues que si su ubicación en la lista de elegibles fue el resultado de un concurso público, están en el deber de garantizar la satisfacción del principio al mérito y de igualdad para acceder a los cargos públicos; por tanto, no puede el SENA, sin justificación legal, negarse a realizar los nombramientos en período de prueba de los interesados; en consecuencia, procedente resulta el amparo, a saber que también desconoció el

principio de confianza legítima de los aspirantes pues al estar ocupando hoy el 1º y 2º lugar en la lista de elegibles y existiendo dichas vacantes, tienen el derecho de acceder a dichos cargos.

En consecuencia, se revocará la sentencia impugnada y, en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de acceso al empleo público de Diana Patricia Gómez Madrigal y Juan Carlos Nicolás Martínez Ramírez en la convocatoria 436 de 2017; en consecuencia, se ordenará al Director del SENA que, en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, conforme a lo descrito en acápites anteriores, procedan a nombrarlos en los cargos de PROFESIONAL, grado 1, código OPEC 57095, en periodo de prueba, a saber que son quienes siguen en turno en lista de elegibles conformada a través de la resolución No. 20182120137185 del 17 de octubre de 2018.

Por lo expuesto, la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, obrando como Juez Constitucional y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

1º. Revocar la sentencia proferida por el Juzgado 27 Penal del Circuito; en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de acceso al empleo público de Diana Patricia Gómez Madrigal y Juan Carlos Nicolás Martínez Ramírez en la convocatoria 436 de 2017.

2º. Ordenar al Director del SENA que, en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el término cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente fallo, conforme a lo descrito en la parte motiva de esta sentencia, realicen los nombramientos en periodo de prueba en los cargos, PROFESIONAL, grado 1, código OPEC 57095, de quienes siguen en turno en lista de elegibles conformada a través de la resolución No. 20182120137185 del 17 de octubre de 2018.

Remítase el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de la sentencia.

**Notifíquese y cúmplase.**



SANTIAGO APRÁEZ VILLOTA  
Magistrado



ÓSCAR BUSTAMANTE HERNÁNDEZ  
Magistrado



LEONARDO EFRAÍN CERÓN ERASO  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA PRIMERA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: DR. ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**Medellín, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)**

<b>ACCIÓN</b>	TUTELA
<b>DEMANDANTE</b>	HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO
<b>DEMANDADO</b>	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC
<b>RADICADO</b>	05001 33 33 019 2020 00221 -01
<b>INSTANCIA</b>	SEGUNDA
<b>PROCEDENCIA</b>	JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
<b>ASUNTO</b>	CONCURSO DE MÉRITOS - DERECHO A LA IGUALDAD - DERECHO AL DEBIDO PROCESO
<b>DECISIÓN</b>	CONFIRMA SENTENCIA IMPUGNADA
<b>PROVIDENCIA</b>	<b>052</b>

Decide esta Sala la impugnación presentada oportunamente por el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC, en contra del fallo de tutela proferido el 16 de octubre de 2020, por el Juzgado Diecinueve Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante el cual se accedieron a las pretensiones incoadas por la parte actora.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. Hechos relevantes**

Manifiesta el accionante que la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a concurso abierto de méritos mediante Acuerdo 20171000000116 del 24 de julio de 2017 para proveer de manera definitiva 4.973 vacantes pertenecientes al SENA, que se identifica como “Convocatoria No. 436 de 2017 - SENA”.

Agrega que participó en la convocatoria para el empleo denominado PROFESIONAL, Grado 2, OPEC 61424, superando a satisfacción todas las etapas y mediante Resolución número 20182120176165 del 13 de diciembre de 2018 la Comisión Nacional de Servicio Civil- CNSC conformó la lista de elegibles para proveer una vacante del empleo para el que aplicó, ocupando el 4º lugar.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Sostiene que el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA por medio de los oficios N°.20203200436562 del 24/03/2020, N°.20203200480402 del 13/04/2020, N°.20203200520132 30/04/2020, dirigidos a la Comisión Nacional del Servicio Civil, ha reportado las vacantes definitivas desiertas y no reportadas en la convocatoria 436 de 2017, donde existen 21 vacantes definitivas EQUIVALENTES al cargo al que se presentó.

Señala que el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, lo habilita para ser nombrado no solo para la OPEC 61424 por el que concursó, que se limita a la ubicación geográfica del municipio de Itagüí, donde no existen vacantes, sino para cualquier otra vacante equivalente al área temática de bienestar integral al aprendiz y que no hayan sido convocada, estén desiertas o que hayan surgido con posterioridad a la convocatoria, una vez agotadas las vacantes territoriales convocadas, porque no limita la provisión a la ubicación geográfica u OPEC, sino a que se presente la vacante en la entidad y la vigencia de la lista de elegibles.

Indica que con ocasión a la expedición de la Ley 1960 de 2019, la Comisión Nacional del Servicio Civil, emitió un Criterio Unificado "USO LISTA DE ELEGIBLES EN EL CONTEXTO DE LA LEY 1960 DEL 27 JUNIO DE 2019", sin embargo, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 18 de noviembre de 2019, declaró la inaplicación del Criterio Unificado, por lo que en caso de ser aplicado, la Comisión Nacional del Servicio Civil incurriría en temeridad.

El día 13 de septiembre de 2020, el accionante elevó derecho de petición ante el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA solicitando el uso de la lista de elegibles para su nombramiento en periodo de prueba, teniendo en cuenta que existen 21 vacantes definitivas equivalentes al cargo al que se presentó, solicitud que, por una parte, fue negada, basándose en los conceptos plasmados en el criterio unificado del 16 de enero de 2020 y 6 de agosto de 2020, según el cual la provisión de las vacantes definitivas obedece a la ubicación geográfica, y por la otra, no respondió la totalidad de los cuestionamientos.

Finalmente, el accionante, hace un recuento de varias sentencias de tutela, en las que se ordenó, dejar sin efectos el criterio unificado "uso de listas de elegibles" en el contexto de la Ley 1960 de 27 de junio de 2020.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

## 1.2. Pretensiones

Solicitó se conceda la tutela de los derechos fundamentales invocados. En consecuencia, pretende lo que a continuación se transcribe:

1. Se protejan mis derechos fundamentales de PETICIÓN, DEBIDO PROCESO, AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL MÉRITO, AL ACCESO A CARGOS Y FUNCIONES PÚBLICAS, AL TRABAJO, LA IGUALDAD, PRINCIPIO DE LA BUENA FE, LA DIGNIDAD HUMANA por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA
2. Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA Inaplicar, el Criterio Unificado “Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2020” expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16/01/2020 y del 06/08/2020 y toda interpretación contraria a la ley 1960 de 2019
3. Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA notificar a cada uno de los integrantes de la lista de elegible de la Resolución No.20182120176165 del 13 de diciembre de 2018 y provisionales que ocupan actualmente las 21 vacantes definitivas y otras que pudiesen existir
4. Se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil que en 48 horas realice estudio de equivalencia funcional de las vacantes PROFESIONAL, GRADO 2, 3 y 4 en el área temática de bienestar integral al aprendiz. Y realicen los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019 y en consecuencia se autorice y use la lista de elegibles en estricto orden de mérito de la Resolución No.20182120176165 del 13 de diciembre de 2018, respecto al cargo de PROFESIONAL, GRADO 2 y sus equivalencias en la entidad a nivel nacional en el área temática de bienestar integral al aprendiz en una de las vacantes definitivas desiertas, no convocadas y creadas con posterioridad a la convocatoria 436 de 2017.
5. Se ordene al Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA dar respuesta de fondo a los puntos 1,2,3 y 4 del derecho de petición con radicado N°.7-2020-156918 de fecha 13/09/2020
6. Se efectúen el respectivo nombramiento en periodo de prueba en el término de 5 días hábiles según el orden que corresponda en una de las 21 vacantes definitivas desiertas, no convocadas y creadas con posterioridad a la convocatoria 436 de 2017 (Si es el caso, se convoque a una audiencia de escogencia de las plazas vacantes.)
7. Se tomen las determinaciones que el señor Juez considere conducentes para la efectividad de la protección de los derechos vulnerados.

## 1.3. Contestaciones

### 1.3.1. Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

Dando respuesta a la acción de la referencia, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA- manifestó que, las listas de elegibles solo serán usadas en caso que se presente alguna vacante definitiva en el empleo inicialmente convocado, con ocasión a la generación de las causales de retiro del servicio establecidas en la

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Ley, siempre y cuando las mismas se encuentren vigentes, previa autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil, motivo por el cual, en caso que el accionante continúe en orden de mérito para ser nombrado en la OPEC No 61424, será oportunamente informado, comoquiera que el elegible que ocupó el primer lugar de mérito en la lista de elegibles respectiva, fue nombrado y posesionado.

Señala que las convocatorias iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deben observar el procedimiento indicado para la convocatoria específica y las normas que sirvieron de sustento para la consolidación de las listas de elegibles.

Reitera que, la provisión de los empleos equivalentes, aplicará para los concursos de méritos creados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1960 de 2019, no aplica así para la Convocatoria 436 de 2017, como lo pretende el accionante en sus pretensiones. De aplicarse lo requerido por el solicitante se lesionarían los derechos de los demás participantes de la Convocatoria.

Finaliza indicando que, no se vislumbra vulneración a los derechos fundamentales esgrimidos por el accionante, por cuanto las actuaciones de la administración, en la aplicación del resultado de la convocatoria 436 de 2017, para conformar las listas de elegibles para proveer las vacante de los empleos de carrera administrativa en el SENA, se realizó conforme al procedimiento planteado previamente en los acuerdos de la CNSC, garantizando en igualdad de condiciones que todos los ciudadanos participaran y pudieran acceder a los cargos públicos, inscribiéndose en una sola OPEC. En consecuencia, argumentar la afectación de derechos fundamentales, para poder acceder en contravía de lo establecido en las reglas y condiciones de la convocatoria, es una grave afrenta a los derechos de la generalidad de los demás participantes de la convocatoria.

### **1.3.2. Comisión Nacional del Servicio Civil**

Estando dentro del término concedido para ello, la Comisión Nacional del Servicio Civil dio respuesta a la acción de tutela de la referencia, manifestando que, la acción presentada es improcedente toda vez que no es el medio para cuestionar la legalidad de actos administrativos.

Agrega que la aplicación “retrospectiva” de la Ley 1960 de 2019, no es posible como quiera que ello contraviene lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley 4

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

de 1913, normas que claramente establecen que la ley sólo rige para las situaciones de hecho ocurridas con posterioridad a la fecha de su promulgación.

Señala que dado que la Ley 1960 de 2019, no indicó en el texto que la misma era retroactiva o retrospectiva, solo se puede aplicar a situaciones posteriores a su publicación.

Indica que la Convocatoria 436 de 2017 - SENA inició con la expedición del Acuerdo 20171000000116 del 24 de julio de 2017, es decir, que para la fecha de expedición de la Ley 1960 de 2019, la Convocatoria del SENA no sólo se había ejecutado, sino que había finiquitado, pues las listas de elegibles alcanzaron firmeza con mucho tiempo de anterioridad a la expedición de la Ley 1960 de 2019 y la interposición de esta demanda de tutela, por lo que considera que todas las situaciones derivadas de la Convocatoria 436 de 2017 - SENA están consolidadas, es decir, las etapas del concurso de méritos ya se encuentran agotadas.

Señala que las listas de elegibles derivadas de la convocatoria 436 de 2017, la cual fue aprobada antes de entrar en vigencia de la ley 1960 de 2019, solo pueden ser utilizadas para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" o vacantes en cargos de empleos equivalentes de la respectiva convocatoria.

Además, las reglas de la Convocatoria son una expresión del principio de legalidad tanto para oferentes como para inscritos, de tal forma que incumplir las directrices allí previstas contraviene no sólo los derechos de los aspirantes, sino aquel valor superior al cual está sujeto toda actuación pública. Dicho en otros términos, el acto administrativo que la contenga funge como norma del concurso de méritos, por lo cual todos los intervinientes en el proceso deben someterse a aquel, so pena de transgredir el orden jurídico imperante.

### **1.5. Providencia impugnada**

Mediante sentencia del 16 de octubre de 2020, el Juzgado Diecinueve Administrativo Oral del Circuito de Medellín, realizando un análisis normativo y jurisprudencial sobre la procedencia de la acción de tutela en materia de concurso de méritos, el derecho al debido proceso administrativo, el derecho al trabajo y el derecho de petición, resolvió amparar los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y de petición invocados por el señor Hernando Andrés Sánchez Castaño.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

En consecuencia, ordenó lo que a continuación se transcribe:

**SEGUNDO: INAPLICAR** por inconstitucional los Criterios Unificados emitidos por la CNSC de 16 de enero y 6 de agosto de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: ORDENAR** a la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, de manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencia de los empleos vacantes no convocados, en el territorio nacional, respecto del empleo relacionado con la OPEC 61424, al cual concursó el accionante.

**CUARTO:** Cumplido lo anterior y, de ser procedente, en el término de diez (10) días hábiles siguientes, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA deberán efectuar la consolidación de una lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia con los empleos relacionados con la OPEC 61424, tal como lo dispone la ley 1960 de 2019.

**QUINTO:** Vencido el término anterior y previo estudio del cumplimiento de los requisitos mínimos, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA deberá efectuar el nombramiento en período de prueba, de quienes tienen el mejor derecho en los cargos vacantes no convocados al cual optaron, respetando en todo caso, el orden de elegibilidad de la lista que se conforme para tal efecto.

**SEXTO: ORDENAR** al SENA que una vez consolide la lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia con los empleos relacionados con la OPEC 61424, en el término de cinco (5) días hábiles, contestará de fondo las solicitudes contenidas en los numerales 1 a 4 de la petición elevada por el actor el 13 de septiembre de 2020.

**SÉPTIMO: ORDENAR** a la CNSC publicar esta decisión en el portal web de la institución.

**OCTAVO:** Contra esta sentencia procede el recurso de impugnación, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación. ADVERTIR a las partes que en el evento de impugnarse el fallo, dicho recurso se interpondrá a través del correo electrónico del Juzgado, a la siguiente dirección electrónica: adm19med@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Argumento su posición, señalado que en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, es aplicable, en virtud del efecto retrospectivo de la ley a los concursos de méritos que se encuentran en desarrollo y a aquellos que tienen lista de elegibles vigente, pero cuyas situaciones jurídicas aún no se han concretado en relación con algunos de los participantes, porque no han sido nombrados en período de prueba. En esa medida, las vacantes que se presenten en cargos equivalentes deben ser provistas con las listas de elegibles vigentes, aun cuando no hayan sido ofrecidos al inicio del concurso.

Agrega que los criterios de unificación emitidos por la CNSC de 16 de enero y de 6 de agosto de 2020, restringen la aplicación de la Ley 1960 de 2019, toda vez que si bien dichos criterios establecen la posibilidad de cubrir nuevas vacantes que se

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos, limita éste último concepto, a aquellos empleos que tengan igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes.

Respecto del derecho de petición, presentado por el accionante, entre el SENA, el juez de primera instancia, consideró que la respuesta dada por aquella, fue evasiva, por lo que le ordenó que, una vez consolide la lista de elegibles para ocupar los empleos vacantes no convocados que tengan equivalencia con los empleos relacionados con la OPEC 61424, en el término de cinco (5) días, contestara de fondo las solicitudes contenidas en los numerales 1 a 4 de la petición elevada por el actor el 13 de septiembre de 2020.

## **1.6 Impugnaciones**

### **1.6.1. Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**

Al no estar conforme con lo señalado por el Juez de tutela, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, presentó escrito de impugnación, señalando para ello, entre otras cosas que, pese a señalarse al SENA como transgresor de los derechos del accionante, el requerimiento de la parte activa recae sobre la CNSC, pues la Sala Plena de la citada Comisión, en sesión del 16 de enero de 2020, aprobó el Criterio Unificado para el uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 del 27 de junio de 2019, por lo que considera que el SENA no es el objeto pasivo de la acción.

Considera que no se cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que la Resolución No. 20182120176165 del 13 de diciembre de 2018, quedó en firme el 24 de diciembre de 2018, es decir hace más de 15 meses. Además, considera que el accionante tiene otros medios de defensa judicial contra las decisiones tomadas por el SENA o la CNSC, las cuales se expresan en actos administrativos, máxime cuando puede solicitar ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como medida cautelar la suspensión de los actos administrativos que considera fueron ilegales o inconstitucionales

Indica que, pese a que el accionante invocó la procedencia de la tutela con la finalidad de evitar un perjuicio irremediable, no solicitó una protección transitoria, ni probó o se esforzó por aportar algún material probatorio para demostrar que en este caso hay algún perjuicio irremediable que se deba tutelar.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Manifiesta la entidad que, las listas de elegibles solo serán usadas en caso que se presente alguna vacante definitiva en el empleo inicialmente convocado, con ocasión a la generación de las causales de retiro del servicio establecidas en la Ley, siempre y cuando las mismas se encuentren vigentes, previa autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil, motivo por el cual, en caso que el accionante continúe en orden de mérito para ser nombrado en la OPEC No. 61424, será oportunamente informado, comoquiera que el elegible que ocupó el primer lugar de mérito en la lista de elegibles respectiva, fue nombrado y posesionado.

Sostiene que el accionante, se postuló al empleo con código OPEC 61424, ocupando el cuarto (4) lugar en la lista de elegibles, razón por la cual no obtuvo el empleo, y aunque actualmente por haberse posesionado quien ocupó el primer lugar de mérito, este ocupe el tercer lugar de la lista, no está en el orden de elegibilidad para ser nombrado en caso de uso de lista de elegibles por lo que de efectuar su nombramiento en un cargo equivalente en aplicación de lo contenido en la Ley 1960 de 2020, desconocería las reglas del concurso señaladas en la convocatoria, aunado a que la citada norma establece que sus efectos serán ultractivos por lo que no podrá darse aplicación a la misma en la convocatoria 436.

Considera al que acceder a las pretensiones reclamadas, se desconocería lo establecido en el reglamento y las leyes que rigen la convocatoria, ya que cada OPEC tiene un Núcleo Básico de Conocimiento diferente y una experiencia específica, con lo que se vulnerarían los derechos de las demás personas que participaron en dicha convocatoria bajo códigos OPEC diferentes.

#### **1.6.2. La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC**

No estando de acuerdo con lo ordenado por el juez de tutela, la Comisión Nacional del Servicio Civil, presentó escrito de impugnación señalando que el fallo desconoce el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, entra a suponer que el accionante tiene derecho a acceder a un cargo público por mérito, cuando la parte actora busca eludir que no logró posición de mérito para ser nombrada por vía de tutela. Señala que el accionante adujo que le fue violado el derecho fundamental al debido proceso, sin embargo, no dice por qué, ni en qué consistió la vulneración.

Considera que el fallo impugnado, resulta violatorio del numeral 4º del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, vigente para cuando se realizó el concurso, que establecía

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

que con las listas de elegibles “en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso”, no otras. Además, dar aplicación a la Ley 1960 de 2019 de manera retrospectiva, desconoce que la Convocatoria No. 436 de 2017 - SENA, inició con la expedición del Acuerdo No. 20182120149475 del 17 de octubre de 2018, es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, encontrándose en consecuencia bajo su amparo o efecto.

Sostiene que como no se indicó en el texto de la Ley 1960 de 2019, que la misma era retroactiva o retrospectiva, esta sólo se puede aplicar a procesos de selección iniciados con posterioridad a su entrada en vigencia (27 de junio de 2019). Si el legislador hubiese querido darle un efecto diferente así habría procedido, pero no corresponde al Juez de tutela sustituir al legislador, y menos sin siquiera cumplir la carga de argumentación suficiente de una excepción de inconstitucionalidad.

Agrega que la Convocatoria No. 436 de 2017 – SENA, de acuerdo con la normatividad aplicable, no previó la conformación de listas generales o unificadas, luego no puede el juez de primera instancia, pasados más de tres (3) años, cambiar las reglas de juego a que se sometieron miles de aspirantes, por lo que las listas de elegibles conformadas en la Convocatoria No. 436 de 2017 – SENA, contrario a lo señalado por el despacho judicial, pueden ser usadas durante su vigencia para proveer “mismos empleos” que surjan con posterioridad en la planta de personal de la entidad, y no para empleos creados con posterioridad y equivalentes, como se ordenó, en la medida que demanda por parte de las entidades, (CNSC y SENA) una actuación no prevista en el marco del proceso de selección.

Señala que el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 frente a “Empleos equivalentes”, no es aplicable a los elegibles que integren una lista y que producto de su orden de mérito no pudieron acceder a una de las vacantes ofertadas en el proceso de selección, resaltando que no ostentan derechos de carrera en el empleo para el cual concursaron. Así las cosas, el Criterio Unificado lejos de atar la condición de “mismo empleo” al código OPEC, estableció las características que permitirían determinar la igualdad, mas no la equivalencia, de dos o más empleos y con base en ello, autorizar el uso de una lista de elegibles, actuación que se reitera está amparada bajo el marco normativo vigente para la época en que dio inicio el proceso de selección, no siendo aplicable, como lo indica el juez preceptos posteriores, como es la Ley 1960 de 2019.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Finaliza señalando que, la CNSC a través de su Criterio Unificado de 16 de enero de 2020, lejos de modificar el concepto de empleo equivalente o de interpretarlo, lo que hizo fue señalar la aplicación de la Ley 1960 de 2019 en el tiempo, esto respecto de los procesos de selección aprobados con anterioridad y posterioridad al 27 de junio de 2019.

Concluye que, no se ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, dado que se le ha garantizado bajo la normatividad que rige el proceso de selección Convocatoria No. 436 de 2017 - SENA, la posibilidad de aspirar y acceder por mérito a un empleo de carrera administrativa, diferente es que no existan “mismo empleos” Profesional, Grado 2 en la planta de personal del SENA frente a los cuales pueda autorizarse el uso de lista de elegibles y que esto le permite ser nombrado en período de prueba, aclarando en todo caso que “mismo empleo”, no significa en ningún momento que corresponda a la misma OPEC a la que se inscribió el tutelante, sino a aquellas que cumplan con las características que comprende el Criterio Unificado de 16 de enero de 2020.

### **1.7. Asunto previo**

El accionante presentó escrito solicitando la confirmación del fallo de primera instancia, citando con ello, la sentencia de tutela, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Quinta – Mixta, el 15 de septiembre de 2020, mediante la cual ordenó a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA que, manera conjunta, efectúen el estudio de equivalencia de los empleos vacantes no convocados, en el territorio nacional, respecto de los empleos relacionados con las OPEC 58995 y 59953, a las cuales concursaron los accionantes.

Adicional a ello, realizó un recuento de algunas sentencias de tutela, que han apoyado la aplicación con efecto retrospectivo de la Ley 1960 de 2019 en sus artículos 6 y 7, en acciones de tutela contra el SENA, ICBF y la CNSC

Por otra parte, y dado que la sentencia de tutela fue notificada en el portal web de la CNSC, algunas personas interesadas en la resultados del procesos, solicitaron la participación en la misma, a fin de coadyuvar las pretensiones del accionante.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

### **1.7.1. Elizabeth Lopera León**

Manifiesta la señora Lopera León que las entidades accionadas también vulneran sus derechos fundamentales, dado que participó en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, aplicando para el empleo de PROFESIONAL Grado 2, de la OPEC 60605, para en SENA, ocupando el tercer puesto de la lista de elegibles.

Señala que la entidad cuenta con algunas vacantes no ofertadas, conforme la ley 1960 de 2019, para el mismo empleo y área temática “profesional Grado 2”, cargo para el cual concursó la señora Lopera León. Finalmente, hace un recuento sobre sentencias de tutela en casos análogos, al de la referencia.

### **1.7.2. Cristhian Felipe Salinas Cruz**

Solicita al despacho, se le permita participar en calidad de coadyuvante en la tutela de la referencia, al considerar que los presupuestos fácticos expuestos en el escrito de tutela, se asemejan a su situación, toda vez que las accionadas violan igualmente sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, petición, igualdad y el acceso al empleo público tras concurso de mérito, Consagrados en la Constitución política colombiana.

Agrega que se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de PROFESIONAL Grado 2, de la OPEC 61403, para el SENA, quedando en el segundo lugar, ahora el primero por la recomposición automática de la lista.

Señala que en la entidad existen algunas vacantes no ofertadas para proveerlas, conforme la Ley 1960 de 2019, en el mismo empleo y área temática “profesional Grado 2”, cargo para el cual concursó, por lo que considera que en efecto existen cargos equivalentes, para el cargo al que aspira.

### **1.7.3. José Ferney Montes Moreno**

Solicita al despacho, participar como tercero interesado y coadyuvante en la tutela, al considerar que los presupuestos fácticos expuesto en el escrito de tutela, se asemejan a su situación, toda vez que se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el empleo nivel: instructor

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

denominación: instructor grado: 1 código: 3010 número opec: 59772, ocupando el puesto 12 (ahora el primero por la recomposición automática de la lista) de la lista de elegibles.

Señala que la entidad cuenta con vacantes no ofertadas para proveerlas, conforme la Ley 1960 de 2019, todas en el mismo empleo y área temática “instructor grado: 1”, cargo para el cual concursó.

Finalmente hace un recuento de sentencias de tutelas, en las que se ordenó inaplicar por inconstitucionalidad, el Criterio Unificado “Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019” proferido por la CNSC el 16 de enero de 2020.

#### **1.7.4. Dina Luz Sánchez Ardila**

La señora Dina Luz Sánchez Ardila, solicitó al despacho, participar como tercero interesado en la tutela de la referencia, señalando que se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de PROFESIONAL Grado 8, de la OPEC 60375. Agrega que alcanzó el 12 lugar, ahora el 11 lugar por la recomposición automática de las listas. Señala que la entidad cuenta con algunas vacantes no ofertadas, en el mismo empleo y área temática “profesional Grado 2”, cargo para el cual concursó.

Finalmente hace un recuento de sentencias de tutelas, en las que se ordenó inaplicar por inconstitucionalidad, el Criterio Unificado “Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019” proferido por la CNSC el 16 de enero de 2020.

#### **1.7.5. Leidy Alexandra Infante Camargo**

La señora Infante Camargo, presentó solicitud al despacho, mediante la cual solicitó al despacho participar como tercero interesado, dado que considera que se encuentra en una situación similar al del accionante, toda vez que también participó en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el empleo de PROFESIONAL Grado 8, de la OPEC 60375, para el SENA, alcanzando el segundo lugar, ahora el primer lugar, por la recomposición automática de las listas.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Agrega que en la entidad existen vacantes no ofertadas, para proveer el mismo empleo para el cual concursó y que en relación con las vacantes definitivas no convocadas que surgieron con posterioridad a la convocatoria de la cual hicieron parte los accionantes, la CNSC expidió, con base en la ley 1960 de 2019, un criterio unificado de 16 de enero de 2020 y la circular externa 1, de 2020, en cuyos documentos establece que tales vacantes deben ser para elegibles del “mismo empleo” que incluye la ubicación geográfica, representada en la entidad territorial del municipio de la OPEC donde quedó la vacante, lo que se convirtió en el factor determinante de provisión del empleo, reemplazando el criterio de mérito.

#### **1.7.6. José Ricardo López Caro**

Al considerar que se encuentra en una situación similar a la del accionante solicitó al despacho que, le se permita participar en el proceso de la referencia en calidad de tercer interesado, dado que también participó en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de PROFESIONAL Grado 8, de la OPEC 60375, para el SENA, ocupando el puesto 9, ahora el 8 por recomposición de la lista.

#### **1.7.7. Yoneid Patricia Villa García**

La señora Yoneid Patricia Villa García, manifiesta su interés de participar en el proceso de la referencia en calidad de tercero interviniente, señalando para ello que se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, ocupando el puesto 3, ahora el 1 por recomposición de la lista. Señala que la entidad cuenta con algunas vacantes no ofertadas, en el mismo empleo y área temática “instructor código 3010”, cargo para el cual concursó.

#### **1.7.8. Damaris Gómez Díaz**

La señora Damaris Gómez Díaz, se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de PROFESIONAL Grado 2, de la OPEC 61401, logrando alcanzar tercer lugar, ahora el segundo lugar por la recomposición automática de las listas. Dado que considera que se encuentra en una situación similar al del accionante, solicita al despacho, aceptar su participación en el caso bajo estudio, en calidad de tercero interviniente.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Indica que existen por lo menos, 18 fallos de tutela, de diferentes especializaciones que han apoyado la aplicación con efecto retrospectivo de la Ley 1960 de 2019 en sus artículos 6 y 7, en acciones de tutela contra el ICBF y la CNSC, y que se apartan con sus decisiones de la inaplicación del criterio unificado del 16 de enero de 2020.

#### **1.7.9. Aleyda Asprilla Avila.**

Al igual que los antes citados, la señora Asprilla Avila, solicita se le permita participar en la tutela de la referencia, en calidad de tercero interviniente, dado que se encuentra en la misma situación del actor, al haber participado en la convocatoria a Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de PROFESIONAL Grado 7, de la OPEC 60518, para el SENA, quedando en el puesto 4 de la lista de elegibles, ahora el segundo, por la recomposición automática de la lista.

#### **1.7.10. Jorge Enrique Correa Castellar**

El señor Jorge Enrique Correa Castellar, manifiesta su interés de participar en el proceso de la referencia en calidad de tercero interviniente, señalando para ello que se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, proceso destinado a proveer plazas ofertadas en concurso para el empleo de INSTRUCTOR Grado 1, de la OPEC 58386, para el SENA, ocupando el puesto 2, ahora el 1 por recomposición de la lista. Señala que la entidad cuenta con algunas vacantes no ofertadas, en el mismo empleo y área temática “instructor código 3010”, cargo para el cual concursó.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para conocer y proferir fallo en segunda instancia acerca de la acción impetrada en el asunto de la referencia.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

## 2.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala determinar, con arreglo a las pruebas obrantes en el proceso, si es procedente revocar la sentencia de primera instancia como solicitan las entidades recurrentes, modificarla o confirmarla con base en los argumentos expuestos por el *a quo*, para lo cual deberán resolverse el siguiente cuestionamiento:

¿Para el efecto, se analizará si se encuentra ajustada a derecho, la decisión adoptada por las accionadas de no autorizar el uso de las listas de elegibles que integra el accionante, para proveer los cargos en vacancia definitiva o no convocados, en el área temática de bienestar integral al aprendiz, en los cargos con similitud funcional, particularmente para la OPEC 61424, sea a nivel departamental o nacional?

## 2.3. Marco normativo y jurisprudencial

### 2.3.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de concursos de méritos.

El artículo 86 de la Constitución Política establece la acción de tutela para que toda persona pueda: “(...) *reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”.

Esta acción constituye un mecanismo **preferente**, al ser un instrumento de protección inmediata de derechos fundamentales, **y subsidiario** por cuanto debe entenderse como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera tal que existiendo otros medios judiciales para la protección de los derechos fundamentales invocados, sólo procederá cuando éstos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; este principio de subsidiariedad se encuentra expresado normativamente en el tercer inciso del artículo 86 constitucional.

Pese lo anterior, la Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha manifestado que en relación con los concursos de méritos para acceder a los cargos de carreras, la acción de tutela es pertinente aun cuando teniendo la oportunidad de presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Contencioso Administrativa, al considerar que dicho medio de control no ofrece la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y al acceso a los cargos públicos.

En este sentido, aquella Corporación en la Sentencia SU-613 del 6 de agosto de 2002, señaló:

*“... existe una clara línea jurisprudencial según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa a proveer cargos de carrera en la administración judicial de conformidad con los resultados de los concursos de méritos, pues con ello se garantizan no sólo los derechos a la igualdad, al debido proceso y al trabajo, sino también el acceso a los cargos públicos, y se asegura la correcta aplicación del artículo 125 de la Constitución. Por lo mismo, al no existir motivos fundados para variar esa línea, la Sala considera que debe mantener su posición y proceder al análisis material del caso. Obrar en sentido contrario podría significar la violación a la igualdad del actor, quien a pesar de haber actuado de buena fe y según la jurisprudencia constitucional, ante un cambio repentino de ella se vería incluso imposibilitado para acudir a los mecanismos ordinarios en defensa de sus derechos.”<sup>1</sup>*

Así mismo, en Sentencia SU-913 de 2009, la Corte Constitucional concluyó que si bien, pueden existir otros mecanismos judiciales, estos deben ser eficaces y conducentes para poder la entidad excluir al mecanismo de tutela en la protección de derechos en materia de concurso de méritos. De lo contrario, esto es, acudir a un proceso ordinario o contencioso administrativo, se estaría obligando a soportar la vulneración de derechos que requieren atención inmediata.<sup>2</sup>

Se concluye entonces, que la máxima Corte de lo constitucional ha sido enfática al manifestar que la acción de tutela es el instrumento judicial eficaz e idóneo con el que cuenta una persona para controvertir asuntos referentes a la provisión de cargos de carrera.

En todo caso, debe reiterarse que no basta la sola existencia de otro mecanismo de defensa de los derechos fundamentales para declarar la improcedencia de la tutela, sino que dicho mecanismo deber ser además efectivo para la protección de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados.

---

<sup>1</sup> Ver también sentencias T-315 de 1998, SU-133 del 2 de abril de 1998, T-425 del 26 de abril 2001, de la Corte Constitucional.

<sup>2</sup> En tal sentido, la Sentencia SU-913 de 2009 señaló que: *“Considera la Corte que en materia de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado que no se encuentra solución efectiva ni oportuna acudiendo a un proceso ordinario o contencioso, en la medida que su trámite llevaría a extender en el tiempo de manera injustificada la vulneración de derechos fundamentales que requieren de protección inmediata. Esta Corte ha expresado, que para excluir a la tutela en estos casos, el medio judicial debe ser eficaz y conducente, pues se trata nada menos que de la defensa y realización de derechos fundamentales, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento previsto en el ordenamiento legal que no garantice la supremacía de la Constitución en el caso particular.”*

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Así las cosas, con respecto a la protección ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se requiere de la tutela, la Corte Constitucional en sentencia SU 339 de 2011, señaló que:

*“En estos casos se ha establecido que las acciones ordinarias como son la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, retardan la protección de los derechos fundamentales de los actores, así mismo se ha señalado que estas acciones carecen, por la forma como están estructurados los procesos, de la capacidad de brindar un remedio integral para la violación de los derechos del accionante, razón por la cual, la tutela es el mecanismo idóneo para dar protección inmediata y definitiva a los derechos al debido proceso, al trabajo y a la igualdad del concursante que no obstante, debido a sus méritos, ocupó el primer lugar en la lista de elegibles, no fue nombrado en el respectivo cargo público”.*

Así mismo, en Sentencia T-059 de 2019<sup>3</sup>, la Corte Constitucional indicó:

*17. Debido a ello, pese a la existencia de medios de defensa ordinarios que puedan ser idóneos para la protección de los derechos fundamentales invocados, lo cierto es que la acción de tutela puede ser procedente, de manera excepcional, con la finalidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.*

*18. Particularmente, cuando se trata de concursos de méritos, la jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que los medios de defensa existentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no siempre son eficaces, en concreto, para resolver el problema jurídico planteado, pues generalmente implica someter a ciudadanos que se presentaron a un sistema de selección que se basa en el mérito a eventualidades, tales como que (i) la lista de elegibles en la que ocuparon el primer lugar pierda vigencia de manera pronta o, (ii) se termine el período del cargo para el cual concursaron, cuando éste tiene un periodo fijo determinado en la Constitución o en la ley<sup>4</sup>. En ese sentido, la orden del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no estaría relacionada con la efectividad del derecho al acceso de cargos públicos, sino que implicaría una compensación económica, situación que a todas luces, no implica el ejercicio de la labor que se buscaba desempeñar y significa consolidar el derecho de otra persona que, de acuerdo con el mérito, no es quien debería estar desempeñando ese cargo en específico<sup>5</sup>.*

Así, entonces, no existe duda que el mecanismo constitucional de amparo es el medio idóneo para controvertir los actos que se expidan en el desarrollo de un concurso público de méritos, pues cualquier otra acción judicial, no tendría la eficacia para proteger la presunta vulneración a los derechos fundamentales del afectado.

### **2.3.2. La igualdad, la equidad y el debido proceso como fundamentos del sistema de carrera administrativa.**

El concurso de méritos ha sido considerado el instrumento más idóneo y eficaz, para determinar las aptitudes de los aspirantes a un cargo, por lo que es necesario que los principios que lo inspiran sean respetados.

---

<sup>3</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-509/11, T-604/13, T-604/13, T-748/13, SU-553/15, T-551/17 y T-610/17.

<sup>5</sup> Ver sentencia T-610/17.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Sobre la igualdad, la equidad y el debido, la Corte Constitucional en sentencia T 180 de 2015, señaló lo siguiente:

*“El sistema de carrera como principio constitucional es un verdadero mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ya que garantiza que el acceso al empleo público se realice en igualdad de oportunidades y de manera imparcial, evitando que fenómenos subjetivos de valoración como el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo sean los que imperen al momento de proveer vacantes en los órganos y entidades del Estado.*

*Para esta Corporación, ese sistema es una manifestación del principio de igualdad de oportunidades contenido en los artículos 13 y 125 la Carta Política, en tanto la selección del personal para el servicio público debe estar orientado para: (i) garantizar un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos que deseen aspirar a ocupar un cargo público, sin distingo alguno por motivos de género, raza, condición social, creencia religiosa o militancia política; y (ii) contemplar medidas positivas frente a grupos sociales vulnerables o históricamente discriminados en términos de acceso a cargos estatales.*

*Resulta vulneratorio del principio de igualdad de oportunidades cualquier práctica que discrimine a los aspirantes a un empleo público en razón de su raza, sexo, convicciones religiosas o políticas. Asimismo, es contrario al mencionado principio toda conducta que – sin justificación alguna – rompa el equilibrio entre los participantes de un concurso. De igual manera, resultan inconstitucionales por desconocer el principio de igualdad de oportunidades, aquellos concursos públicos que carezcan de medidas efectivas para garantizar condiciones más favorables a personas pertenecientes a ciertas poblaciones cuyas posibilidades de acceso al empleo público haya sido tradicionalmente negado.*

*De otra parte, a partir del mandato contenido en el artículo 125 de la Carta y en virtud del derecho al debido proceso, la jurisprudencia ha derivado un conjunto de reglas orientadoras del sistema de ingreso, ascenso y retiro del servicio público. Así, este Tribunal ha señalado que: (i) el empleo público es, por regla general, de carrera; (ii) los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán escogidos por concurso público; (iii) el ingreso a la carrera administrativa y los ascensos serán por méritos; y (iv) el retiro se dará únicamente por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario “y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”.*

*La Sala Plena de este Tribunal, en sentencia C-040 de 1995, explicó detalladamente las etapas que, por regla general, conforman los concursos públicos para proveer los empleos de carrera. En dicha oportunidad esta Corporación explicó que la escogencia del servidor público de carrera debe estar precedida de las fases de (i) convocatoria, (ii) reclutamiento, (iii) aplicación de pruebas e instrumentos de selección y (iv) elaboración de lista de elegibles, enfatizando en que aquellas deben adelantarse con apego al principio de buena fe y los derechos a la igualdad y debido proceso.*

*Como consecuencia de lo anterior, cuando la administración – luego de agotadas las diversas fases del concurso – clasifica a los diversos concursantes mediante la conformación de una lista de elegibles, está expidiendo un acto administrativo de contenido particular, “que a pesar de su naturaleza plural en cuanto lo integra un conjunto de destinatarios, crea derechos singulares respecto de cada una las personas que la conforman.”*

*Esta Corporación ha señalado que las listas de elegibles generan derechos subjetivos que, por regla general, no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad, a menos que sea necesario por motivos de utilidad pública e interés social y siempre que medie indemnización previa del afectado; o en hipótesis en las cuales su producción o aplicación conlleve el desconocimiento de derechos fundamentales.*

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

*Así las cosas, cuando la administración designa en un cargo ofertado mediante concurso público a una persona que ocupó un puesto inferior dentro de la lista de elegibles, desconoce los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y trabajo de aquellos aspirantes que la anteceden por haber obtenido mejor puntaje. En idéntica forma, se vulneran los derechos fundamentales de quienes ocupan los primeros lugares en las listas de elegibles, cuando aquellas se reconstituyen sin existir razones válidas que lo ameriten.*

### 3. CASO CONCRETO

Con la presentación de la acción de tutela, entre otras cosas, la parte actora pretende se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA inaplicar, el Criterio Unificado "Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2020" expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 16/01/2020 y del 06/08/2020 y toda interpretación contraria a la Ley 1960 de 2019. En el mismo sentido, solicita que la CNSC realice estudio de equivalencia funcional de las vacantes profesional, grado 2, 3 y 4 en el área temática de bienestar integral al aprendiz y que realicen los trámites administrativos pertinentes para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 1960 de 2019.

El *a quo*, accedió a las pretensiones incoadas por el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO. No estando de acuerdo con ello, las entidades accionadas, esto es la CNSC y el SENA, presentaron escrito de impugnación.

La CNSC señaló que el amparo deprecado se tornaba improcedente, dado que (i) las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, pudiendo solo utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, (ii) no evidencia la subsidiariedad de la acción de tutela, (iii) lo dispuesto por el juez de tutela viola el contenido de la Ley 909 de 2004, pues señala que el uso de las listas de elegibles debe respetar el orden de mérito y que al (iv) aplicar la Ley 1960 de 2019 de manera retrospectivamente desconocería la normas de la convocatoria 436 de 2017.

Por su parte, el SENA manifestó que (i) la CNSC abrió la Convocatoria 436 de 2017 con el Acuerdo N° 20171000000116 del 24 de julio de 2017, donde se establecieron las reglas del concurso y se conformaron las listas de elegibles para proveer una vacante del empleo de carrera Opec No, 61424, denominado profesional, grado 2,

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

con vigencia de dos años, entidad que además aprobó el criterio de unificación que es cuestionado por el accionante, por lo que es ella la entidad responsable, (ii) no evidencia la falta de inmediatez de la acción de tutela, (iii) que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial contra los actos administrativos emitidos, pudiendo incluso solicitar medidas cautelares contra los mismos, (iv) no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, (v) considera que la lista de elegibles solo se usa en caso de que se presente una vacante definitiva en el empleo inicialmente convocado, (vi) además la aplicación de la ley 1960 de 2019 desconocería las reglas del concurso, mismas que fueron señaladas en la convocatoria, finalmente (vii) considera que la citada ley señala que tiene efectos ultractivos.

Son varios los motivos por los cuales las entidades accionadas, consideran que la tutela de la referencia es improcedente, aspectos que se analizarán de forma separada, aunque no se siga el orden antes enunciado.

### **3.1. Otros mecanismos de defensa judicial, subsidiariedad del mecanismo de amparo y la existencia de un perjuicio irremediable.**

Al respecto el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, establece que la acción de tutela es procedente solo cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La Corte Constitucional ha aceptado el amparo, cuando existiendo recursos, estos no son idóneos para evitar la vulneración de un derecho fundamental.

Señala el accionante que el Criterio Unificado “Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2020” es una limitante inconstitucional, por lo que pretende la inaplicación de lo allí consignado.

El criterio con el que no está de acuerdo el recurrente es un acto de carácter general, proferido por la CNSC, y el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela no procede en contra de actos generales.

Ha de tenerse en cuenta que la acción de amparo es de naturaleza subsidiaria y residual, por lo que, quien pretenda controvertir en sede judicial un acto administrativo deberá acudir a las acciones que para tales fines existen ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Pese lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es procedente (i) cuando la persona afectada no cuente con un mecanismo judicial distinto a la acción de tutela, que sea adecuado para resolver las implicaciones constitucionales del caso, y que goce con suficiente efectividad para la protección de sus derechos fundamentales; y (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En relación con lo citado, ha de indicarse que en el expediente no se evidencia que el accionante haya acudido a otro mecanismo judicial, tampoco indicó las razones por las cuales considera que los mecanismos judiciales existentes no fueran adecuados para resolver lo pretendido.

Se advierte entonces que, en principio, tal como lo manifestaron las entidades accionadas, el accionante cuenta con los medios de control de lo contencioso administrativo, pues estos son conducentes para proteger de manera efectiva los derechos del peticionario. Esto sin dejar de lado que, la Ley 1437 de 2011 establece la posibilidad de solicitar medidas cautelares, que son consideradas una garantía efectiva y material del acceso a la administración de justicia pretendiendo de esta manera irradiar el escenario administrativo desde una perspectiva constitucional.

Respecto de la existencia de un perjuicio irremediable, se hace necesario señalar que el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO, se inscribió en la Convocatoria No. 436 de 2017 – SENA, participando para el empleo denominado PROFESIONAL, Grado 2, OPEC 61424. Mediante Resolución número 20182120176165 del 13 de diciembre de 2018 la Comisión Nacional de Servicio Civil- CNSC conformó la lista de elegibles para proveer 1 vacante, ocupando el 4º lugar; la citada resolución, adquirió firmeza el 24 de diciembre de 2018 y tiene vigencia hasta el **23 de diciembre del año en curso**.

El hecho de que la lista de elegibles de la cual hace parte el accionante esté próxima a vencerse, evidencia la presencia de un perjuicio irremediable, hecho que sin lugar a dudas hace que el amparo presentado, sea procedente.

Aunado a lo anterior, se tiene que, dado la premura, los medios de control ofrecidos por la jurisdicción contenciosa administrativa, se tornan insuficientes para la protección de los derechos del afectado, pues se insiste, luego del 24 de diciembre pierde la condición de elegible, y ya nada podía hacer.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

En conclusión, tal como lo señaló el juez de primera instancia, la acción de tutela de la referencia, es procedente.

### **3.2. Inmediatez de la acción de tutela**

Tal como se ha indicado en líneas precedentes, el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO, se inscribió en la Convocatoria No. 436 de 2017 – SENA, participando para el empleo denominado PROFESIONAL, Grado 2, OPEC 61424. Mediante Resolución número 20182120176165 del 13 de diciembre de 2018 la Comisión Nacional de Servicio Civil- CNSC conformó la lista de elegibles para proveer 1 vacante, ocupando el 4° lugar; la citada resolución, adquirió firmeza el 24 de diciembre de 2018 y tiene vigencia hasta el **23 de diciembre del año en curso**.

De lo anterior se desprende que el accionante conoce desde que participó en la convocatoria las normas que la regulan, y desde el 13 de diciembre de 2018, fue informado sobre del lugar que ocupó en la lista de elegibles, por lo que en principio podría decirse que en la acción de la referencia, no se daría aplicación a la inmediatez.

Pese lo anterior, la discusión al interior de la tutela de la referencia, se centra en la posibilidad de inaplicar los Criterios Unificados “Uso de Lista de Elegibles en el Contexto de la Ley 1960 del 27 de junio de 2020” expedidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil los días 16 de enero de 2020 y del 6 de agosto de 2020.

Así las cosas, siendo el último criterio expedido el 6 de agosto de la anualidad, esto es menos de dos meses, antes de la presentación de la acción de tutela, misma que fue repartida al juez Diecinueve Administrativo del Circuito de Medellín, el 2 de octubre. De ahí, que no es de recibo el argumento expuesto por el SENA, al señalar que no evidencia la presencia del principio de inmediatez.

### **3.3. Aplicación de la Ley 1960 de 2019 en el tiempo**

De los documentos aportados por las partes, se desprende que el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO, se inscribió en la Convocatoria 436 de 2017 para participar en el empleo de carrera identificado con código OPEC 61424, denominado profesional, grado 2, para proveer una vacante.

El propósito del citado empleo es “Desarrollar, controlar, supervisar, investigar y coordinar actividades para la ejecución de los planes, programas y proyectos

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

institucionales relacionados con la formación profesional integral a través de estrategias y programas de formación por competencias, asegurando el acceso, pertinencia y calidad para incrementar la empleabilidad, la inclusión social y la competitividad de las empresas y del país desde el Centro de Formación - BIENESTAR INTEGRAL AL APRENDIZ”

El señor SÁNCHEZ CASTAÑO, participó en el citado concurso de méritos y al haber ocupado el cuarto lugar en la lista de elegibles, no pudo acceder a dicho cargo, pues, fue designada la persona que tenía mejor derecho que él, sin embargo, dado la recomposición automática de las listas, el accionante actualmente, se ubica en el puesto 3 de la OPEC en la cual participó, lista que a la fecha se encuentra vigente.

Las entidades recurrentes señalan que las listas de elegibles derivadas de la Convocatoria N° 436 de 2017 fueron aprobadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, pudiendo solo utilizarse para proveer vacantes de los empleos ofertados en el mencionado proceso de selección, o para cubrir nuevas vacantes de los "mismos empleos" - con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, pero en ningún caso podrían ser utilizadas en procesos de selección iniciados con posterioridad a la entrada en vigencia, de la citada ley, esto es el 27 de junio de 2019.

Se advierte entonces que la discusión, se centra en la aplicación en el tiempo de la Ley 1960 de 2019, toda vez que, por una parte, el accionante considera que cuenta con una expectativa de ser nombrado en un cargo similar dado la aplicación retrospectiva de la ley, y por el otro, las entidades accionadas, consideran que de ningún modo una norma puede ser aplicada hacia el pasado.

La Ley 1960 de 2019 “Por la cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 6, permite la conformación de lista de elegibles a nivel departamental o nacional, para ocupar cargos con similitud funcional a los empleos inicialmente provistos, para este caso, la OPEC 61424.

El citado artículo, reza de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

“ARTÍCULO 31. El proceso de selección comprende:  
1. (...)  
2 (...)  
3 (...)

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

4 Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada por delegación de aquella elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de méritos se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad.

De lo anterior se desprende que luego de haberse presentado las pruebas, se elaborará una lista de elegibles, que será utilizada para cubrir las vacantes para las cuales se efectuó el concurso de méritos. La citada norma, también es clara en señalar que, las listas de elegibles, pueden ser utilizadas para cubrir las vacantes definitivas de cargos equivalentes, que no fueron convocados en el concurso de méritos, siempre que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso de la misma entidad.

Así las cosas, podría decirse, en principio, que le asiste razón al accionante, al señalar que las vacantes “no convocadas” pueden ocuparse a partir de listas de elegibles que se conformen, pues, la norma no hace una distinción geográfica ni temporal, en cuanto a las listas que se encontraban vigentes antes de la expedición de la Ley 1960 de 2019.

Pese lo anterior, las entidades accionadas, con vehemencia, señalan que la aplicación de la citada ley, no es procedente, toda vez que su artículo 7, señala que “rige a partir de su publicación”, esto es, el 27 de junio de 2019, por lo que, al haberse conformado la lista de elegibles, en la que se encuentra el accionante, mediante la Resolución número 20182120176165 del **13 de diciembre de 2018**, no le es aplicable las disposiciones de la ley 1960 de 2019.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, en documento denominado, Criterio Unificado “Uso de listas de elegibles en el contexto de la ley 1960 de 27 de junio de 2019”, con fecha de sesión del 16 de enero de 2020, estableció que las listas de elegibles que quedaron en firme con anterioridad a la vigencia de la Ley 1960 de 2019, les son aplicables las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las que se hubiesen previsto en los acuerdos de convocatoria, en virtud del principio de ultractividad de la norma. Al respecto, en dicho documento se dijo lo siguiente:

“En virtud de los apartes jurisprudenciales en cita y teniendo en cuenta que el concurso está integrado para diferentes actos administrativos iniciando con el de convocatoria al proceso de selección y culminando con el de evaluación del periodo de prueba, se concluye que las convocatorias para proveer vacantes definitivas de empleos de carrera, iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, deberán agotar el procedimiento conforme a las reglas previamente

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

establecidas en la convocatoria y en las normas que le sirvieron de sustento, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las entidades y a los aspirantes. Las Listas de Elegibles que adquirieron firmeza, así como aquellas (listas de elegibles) expedidas como consecuencia de una convocatoria aprobada con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019, seguirán las reglas previstas antes de la modificación de la Ley 909 de 2004 y las establecidas en los respectivos Acuerdos de Convocatoria.

“De conformidad con lo expuesto, las listas de elegibles conformadas por la CNJSC y aquellas que sean expedidas en el marco de los procesos de selección aprobados con anterioridad al 27 de junio de 2019, deberán usarse durante su vigencia para proveer las vacantes de los empleos que integraron la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- de la respectiva convocatoria y para cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que corresponda a los "mismos empleos" entendiéndose, con igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito, funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes; criterios con los que en el proceso de selección se identifica el empleo con el OPEC”.

Por su parte, el accionante señala que, en virtud del principio de retrospectividad, la Ley 1960 de 2019 debe ser aplicada en su caso. Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia SU 309 de 2019, señaló lo siguiente:

“El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que, si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que ‘el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, ‘pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...’. De este modo, ‘aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma.’”<sup>6</sup>

La retrospectividad de la norma, hace referencia a la posibilidad de aplicar una ley a una situación jurídica que surgió con anterioridad a su vigencia, pero que para este momento (a la entrada en vigencia) aún no se ha consolidado, situación que se asemeja al narrado por el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO, toda vez que existe una situación que surgió con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1960 de 2019 (conformación de lista de elegibles), pero a la fecha, sus efectos jurídicos no se han consolidado, pues solo se consolidarán, individualmente, en la medida en que se produzcan los nombramientos en período de prueba que es, precisamente, la finalidad de esas listas.

Es por ello que, pese a que todas las etapas de la Convocatoria 436 de 2017, se encuentran vencidas, a la fecha, aún existe una lista de elegibles que se encuentra en firme y vigente, y a la cual hace parte el señor SÁNCHEZ CASTAÑO.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 309 de 2019

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Así pues, esta Sala considera que el efecto jurídico de la lista de elegibles, contenida en la Resolución número 20182120176165 del **13 de diciembre de 2018**, se concreta solo respecto de cada una de las personas que la integran en el momento en que se lleva a cabo su nombramiento en periodo de prueba.

En un caso similar, la Sala Quinta – Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia 15 de septiembre de 2020, con ponencia del Magistrado Daniel Montero Betancur, señaló lo siguiente:

“ (...) mientras el concursante se halle en la lista de elegibles y esta permanezca vigente, las normas de orden legal que modifiquen la forma de proveer la vacantes tiene la virtualidad de afectar la situación de quien no ha sido nombrado, no como consecuencia de un efecto retroactivo de la ley, sino, precisamente, como consecuencia del efecto general, según el cual la ley rige hacia el futuro y se aplica a situaciones jurídicas que, a pesar de nacer en vigencia de la ley anterior, se consolidan en vigencia de la ley posterior (efecto retrospectivo), tal como lo contemplan los artículos 52 y 53 de la ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), en armonía con los artículos 38, 41, 44, 45, 46 y 47 de la ley 153 de 1887 de cuyo contenido se deducen las reglas generales para resolver los conflictos de la aplicación de las leyes en el tiempo, así: (i) prevalencia general de la ley posterior sobre la anterior, (ii) las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene, (iii) el efecto general inmediato de las leyes, (iv) la subsistencia del estado civil adquirido conforme a la ley anterior pero con arreglo a la ley posterior en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a dicho estado, (v) la conservación de derechos reales constituidos bajo ley anterior pero con sujeción al imperio de la ley nueva en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, (vi) la validez de los contratos celebrados bajo ley anterior con sometimiento de sus efectos a la ley nueva, y (vii) la preferencia de la ley preexistente favorable en materia penal, entre otros.

Por ende, la ultractividad y la retroactividad de la ley, por regla general, debe ser previstas por el mismo legislador, salvo en las materias en que la misma Constitución autoriza la aplicación en la ley en el tiempo en tales condiciones (por ejemplo, en materia penal, en virtud del principio favor rei).

El artículo 6 de la ley 1960 de 2019 modificó el artículo 31 (numeral 4) de la ley 909 de 2004, en cuanto a la provisión de las vacantes.

En efecto, el artículo original de la ley 909 de 2004 (artículo 31, numeral 4) señalaba, fundamentalmente, que con las listas de elegibles elaboradas por la Comisión Nacional del servicio civil se debían proveer las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y la ley 1960 de 2019 (artículo 6) modificó dicha norma, en el sentido de prever que con las listas de legibles no sólo se deben proveer las vacantes para las cual es efectuó el concurso, sino aquellas vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad.

La norma del artículo 6 de la ley 1960 de 2019, sin duda alguna, es aplicable, en virtud de efecto ordinario y retrospectivo la ley, a los concursos de méritos que se vienen adelantado y a aquellos que tienen lista de elegibles vigente, pero cuyas situaciones jurídicas aún no se ha concretado en relación con algunos de esos participantes, porque no han sido nombrados en periodo de prueba. En esa medida las vacantes que se presenten en cargos equivalentes deben ser provistas con las listas de elegibles vigentes aún cuando no hayan sido ofrecidos al inicio del concurso.

No existe ninguna razón para que la Comisión Nacional del Servicio Civil le de una aplicación ultractiva al numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004, cuando el

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

legislador no consagró ese efecto expresamente. Si el legislador hubiera querido darle ese efecto ultractivo a la citada ley 909, en virtud de la libertad de configuración legislativa, habría señalado expresamente que las nuevas disposiciones de la ley 1960 de 2019 se debían aplicar solamente para los concursos que iniciaran con posterioridad a su vigencia; pero, en este caso, por el contrario, el artículo 7 de esta última contempló que la ley 1960 de 2019 rige a partir de fecha de su promulgación, lo cual no deja espacio para la duda de su aplicación inmediata y retrospectiva para aquellas situaciones jurídicas que aún no se han consolidado.”

Es claro entonces, que no es de recibo lo argumentado por las entidades accionadas, toda vez que, si bien es cierto que la lista de elegibles genera derechos para el concursante, también lo es que los efectos de la lista no se han agotado en relación con el accionante, por lo cual, la ley 1960 de 2019 es aplicable en el caso bajo estudio, es decir para la provisión de las vacantes que se presenten respecto de empleos equivalentes.

En este punto, se hace necesario indicar que, con la aplicación retrospectiva de la Ley 1960 de 2019, en el presente asunto es factible consolidar listas del orden departamental o nacional, con el fin de ocupar vacantes no convocadas, con personal que se encuentre en las listas de elegibles vigentes, independientemente de la ubicación geográfica del cargo respecto del cual se conformó la lista, de no ser así, la citada normatividad no tendría aplicación alguna.

Tal como lo indicó el juez de primera instancia, esta sala considera que los criterios de unificación emitidos por la CNSC de 16 de enero y de 6 de agosto de 2020, restringen la aplicación de la Ley 1960 de 2019, toda vez que si bien dichos criterios establecen la posibilidad de cubrir nuevas vacantes que se generen con posterioridad y que correspondan a los mismos empleos, limita éste último concepto, a aquellos empleos que tengan igual denominación, código, grado, asignación básica mensual, propósito funciones, ubicación geográfica y mismo grupo de aspirantes.

#### **3.4. El respeto al orden de mérito.**

La CNSC en el escrito de impugnación señaló que lo dispuesto por el juez de tutela viola el contenido de la Ley 909 de 2004, pues señala que el uso de las listas de elegibles debe respetar el orden de mérito.

No son de recibo los argumentos expuestos por el recurrente, dado que el mismo artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, es claro en señalar que “**en estricto orden de méritos** se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria de concurso en la misma Entidad”.

En otras palabras, la entidad convocante, deberá, tanto para proveer las vacantes para las cuales el concurso fue creado, como para proveer las vacantes definitivas de cargos equivalentes o no convocados, seguir en estricta forma el orden de méritos. Se concluye entonces que las vacantes “no convocadas” pueden ocuparse a partir de listas de elegibles que se conformen, ya sea de orden departamental o nacional, siempre que se siga el orden establecido.

Aunado a lo anterior, se tiene que el juez de primera instancia no ordenó, omitir la aplicación del orden de méritos, sino inaplicar por inconstitucional los Criterios Unificados emitidos por la CNSC de 16 de enero y 6 de agosto de 2020, dando aplicación al contenido de la Ley 1960 de 2019, que como ya se dijo, reitera la importancia de que se siga el orden de méritos, pues el objeto final de un concurso.

### **3.5. La lista de elegibles y el empleo convocado**

Otro de los argumentos expuestos por el SENA, en contra de la sentencia impugnada, hace referencia a que la lista de elegibles solo se usa en caso de que se presente una vacante definitiva en el empleo inicialmente convocado.

En principio podría decirse que lo afirmado por la recurrente es cierto, pues para la época de la Convocatoria 436 de 2017, nada se había dicho sobre la posibilidad de que las listas de elegibles fueran usadas para cubrir las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, pues ello fue señalado en la Ley 1960 de 2019.

Como se indicó en líneas precedentes, “No existe ninguna razón para que la Comisión Nacional del Servicio Civil le dé una aplicación ultractiva al numeral 4 del artículo 31 de la ley 909 de 2004, cuando el legislador no consagró ese efecto expresamente. Si el legislador hubiera querido darle ese efecto ultractivo a la citada ley 909, en virtud de la libertad de configuración legislativa, habría señalado expresamente que las nuevas disposiciones de la ley 1960 de 2019 se debían aplicar solamente para los concursos que iniciaran con posterioridad a su vigencia; pero, en este caso, por el contrario, el artículo 7 de esta última contempló que la ley 1960 de 2019 rige a partir de fecha de su promulgación, lo cual no deja espacio para la duda de su aplicación inmediata y retrospectiva para aquellas situaciones jurídicas que aún no se han consolidado.”

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Así pues, dado que es perfectamente aplicable lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, al caso bajo estudio, no puede señalarse que la lista de elegibles solo puede ser usada para el empleo convocado, pues la norma citada, permite que sean usadas para cubrir las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados.

### **3.6. La aplicación de la ley 1960 de 2019 desconocería las reglas del concurso**

El apoderado del SENA considera que la aplicación de la Ley 1960 de 2019 desconocería las reglas del concurso, argumento que tampoco es de recibo por esta corporación, dado que si bien es cierto que se desconocía la existencia de esos paramentos, también lo es que en ningún momento se pone en riesgo el derecho de quienes alcanzaron el puntaje necesario para ocupar los cargos que fueron convocados.

### **3.7. Terceros dentro del trámite de tutela**

El juez de primera instancia, en la sentencia proferida el 4 de agosto de la anualidad, entre otras cosas, ordenó a la CNSC publicar su decisión en el portal web de la institución, razón por la cual, estando el amparo constitucional en esta instancia, los señores Elizabeth Lopera León, Cristhian Felipe Salinas Cruz, José Ferney Montes Moreno, Dina Luz Sánchez Ardila, Leidy Alexandra Infante Camargo, José Ricardo López Caro, Yoneid Patricia Villa García, Damaris Gómez Díaz, Aleyda Asprilla Avila, Jorge Enrique Correa Castellar, presentaron memoriales señalando que se encuentran en un situación fáctica similar al del interesado, razón por la cual solicitan coadyuvar las pretensiones invocadas por el señor HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO.

La coadyuvancia en la acción de tutela se encuentra expresamente prevista en el inciso 2º del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, el cual señala que: “Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha destacado que “(...) la coadyuvancia surge en los procesos de tutela, como la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela, sin que ello suponga que éste pueda realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante (...)”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-062 de 2010.

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

Así las cosas, las solicitudes presentadas serán tenidas en cuenta, y se aceptara la coadyuvancia de los mencionados, aclarando que la citada figura impone la prohibición de que el tercero coadyuvante realice planteamientos distintos o **reclamaciones propias** que difieran de las hechas por la demandante.

### 3.8. Decisión anterior

En una decisión anterior, similar al caso planteado, pero presentada en contra del ICBF, esta Sala consideró que la acción de tutela presentada era improcedente, en aquella oportunidad, entre otras cosas, indicó que dado que la lista de elegibles había vencido, no se evidenciaba un perjuicio irremediable.

Situación que difiere del caso bajo estudio, dado que como ya se advirtió, la presencia de un perjuicio irremediable hace que el amparo presentado se torne procedente.

### 3.9. Decisión

Así las cosas, se **CONFIRMARÁ** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín el 4 de agosto de 2020.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD**, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

## F A L L A

**PRIMERO.** Se **ACEPTA** la coadyuvancia presentada por los señores Elizabeth Lopera León, Cristhian Felipe Salinas Cruz, José Ferney Montes Moreno, Dina Luz Sánchez Ardila, Leidy Alexandra Infante Camargo, José Ricardo López Caro, Yoneid Patricia Villa García, Damaris Gómez Díaz, Aleyda Asprilla Avila, Jorge Enrique Correa Castellar.

**SEGUNDO. CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Diecinueve Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el 16 de octubre de 2020

DEMANDANTE: HERNANDO ANDRÉS SÁNCHEZ CASTAÑO  
DEMANDADO: CNSC Y SENA  
RADICADO: 05001-33-33-019-2020-00221-01

**TERCERO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de esta al Juzgado de origen.

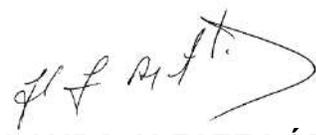
### CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 083**

LOS MAGISTRADOS,

  
ÁLVARO CRUZ RIAÑO

  
JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

  
JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ

