

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

Radicación: Tutela 110013107010-2025-00107
Accionante: Álvaro Rafael Perilla Rueda
Accionadas: Dirección Ejecutiva y Comisión Especial de Carrera de la Fiscalía General de la Nación
Asunto: Acción de tutela 1ª Instancia
Decisión: Niega

1. OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por el señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, identificado con la cédula de ciudadanía _____ actuando en causa propia contra la **DIRECCIÓN EJECUTIVA** y la **COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, estabilidad laboral y confianza legítima.

2. HECHOS

El accionante, señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, fundamenta la demanda de tutela en los siguientes:

Manifiesta que es servidor público vinculado a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** desde el 1° de octubre de 2007 y designado en provisionalidad como Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito desde el 9 de marzo de 2015, con ID de empleo 7797, y considera que la inclusión de su cargo en la

convocatoria para el concurso de méritos FGN-Acuerdo 01 del 3 de marzo de 2025 constituye una vulneración de sus derechos fundamentales.

Indicó que esa convocatoria se basó en los criterios de selección contenidos en la Circular No. 003 del 6 de febrero de 2025, los cuales fueron definidos con carácter taxativo por la **DIRECCIÓN EJECUTIVA** de la entidad con el propósito de modificar las reglas previamente establecidas en las circulares Nos. 025 del 18 de julio de 2024 y 043 del 25 de noviembre de 2024.

Conforme a la citada Circular 003, los cargos incluidos en la convocatoria debían cumplir uno o varios de los siguientes criterios: encontrarse en situación pensionable a 31 de diciembre de 2025, corresponder a direcciones creadas legalmente desde 2019, haber sido declarados desiertos en convocatorias anteriores —FGN 2021 y 2022—, estar en vacancia definitiva o bajo encargo, o tratarse de empleos en provisionalidad que integraran la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial —OPECE—, priorizando la antigüedad del servidor.

En su caso, dice que ninguno de estos criterios se cumplía: no se encontraba en edad de pensión al corte indicado —cumplirá 61 años a diciembre de 2025—, su cargo no forma parte de direcciones creadas desde 2019, no fue declarado desierto en convocatorias anteriores, no se halla en vacancia definitiva ni bajo encargo, y su antigüedad —de más de 17 años— no fue tomada en cuenta para efectos de preservar su permanencia.

Finalmente, cuestionó que los argumentos utilizados para negar el recurso de reposición que interpuso ante la **DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO** y la **COMISIÓN DE CARRERA** resultaron completamente ajenos a los fundamentos reales de su solicitud, omitiendo valorar la naturaleza taxativa de los criterios establecidos y el hecho de que su cargo no se ajustaba a ninguno de ellos.

3. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda de tutela y las pruebas arrojadas al expediente¹, el accionante, señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**,

¹ Sobre este particular, la Corte Constitucional ha sostenido que el juez de tutela, en virtud del principio de informalidad que caracteriza esta acción, no está constreñido a los derechos invocados por la parte actora, sino que debe velar por la protección efectiva de aquellos que, en el caso concreto, se adviertan vulnerados, aun cuando no hayan sido expresamente alegados [SU-195 de 2012].

considera vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, estabilidad laboral y confianza legítima.

4. PRETENSIONES

Depreca el accionante del juez constitucional, se tutelen sus derechos fundamentales, y se concedan las siguientes:

Se ordene a la **DIRECCIÓN EJECUTIVA** de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y a la **COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA** excluir el cargo con ID de empleo 7797 del listado de empleos ofertados en el concurso de méritos FGN-Acuerdo 01 del 3 de marzo de 2025.

5. ACTUACIÓN PROCESAL

El 8 de mayo de 2025, por reparto se recibió escrito de tutela elevado en causa propia por el ciudadano **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, cuyo conocimiento fue avocado por este Estrado Judicial en la misma fecha, ordenándose correr traslado del mismo a la parte demandada, **DIRECCIÓN EJECUTIVA** y **COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción que les asiste, librando los oficios respectivos el mismo 8 de mayo. En el mismo auto se negó la medida provisional solicitada y se vinculó a la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL —CNSC—**.

5.1. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

5.1.1. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL CNSC

El doctor Jhonatan Daniel Alejandro Sánchez Murcia, en su calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil —CNSC—, manifestó que no existía vulneración alguna atribuible a esa entidad y que, por el contrario, se evidenciaba la inexistencia total de amenaza o afectación de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Sostuvo que la CNSC carecía de competencia frente a las reglas del proceso de selección cuestionado, pues este correspondía, por mandato legal, al ámbito exclusivo y autónomo de la Fiscalía General de la Nación, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 20 de 2014. Explicó que la entidad competente para atender la solicitud del accionante era la propia Fiscalía, dado que cuenta con un régimen especial que le permite dirigir sus procesos de selección a través de las Comisiones de la Carrera Especial, según lo establecido en el artículo 13 del Concepto 178791 de 2024.

Subrayó, además, que la CNSC no interviene ni participa en los concursos ofertados por la Fiscalía, ni ostenta facultades para modificar sus reglas internas o incidir en sus procesos de selección. Por todo lo anterior, solicitó que la acción de tutela fuera negada, o en su defecto, se declarara improcedente o se reconociera la falta de legitimación en la causa por pasiva de la CNSC, por no tener intervención ni responsabilidad alguna en los hechos que motivaron la presente solicitud de amparo.

5.1.2. COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El doctor Carlos Humberto Moreno Bermúdez, en su calidad de Subdirector Nacional de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y actuando como su Secretario Técnico, sostuvo que los concursos de méritos al interior de esa entidad son de competencia exclusiva de la Comisión mencionada. Esta instancia, según explicó, tiene a su cargo la definición de los aspectos técnicos, procedimentales y normativos que rigen tales procesos, incluida la provisión de vacantes definitivas en la planta de personal.

Sobre esa base, consideró evidente la falta de legitimación en la causa por pasiva de la señora Fiscal General de la Nación en el presente trámite constitucional, dado que no existía nexo causal entre sus actuaciones y la presunta vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

Señaló que la Dirección Ejecutiva de la Fiscalía expidió la Resolución No. 01566 del 3 de marzo de 2025, mediante la cual se identificaron 4.000 empleos a

proveer a través del Concurso de Méritos FGN 2024. Esa resolución fue modificada por la Resolución No. 02094 del 20 de marzo del mismo año. Ambas fueron adoptadas en virtud de las facultades delegadas a esa Dirección por la señora Fiscal General de la Nación, según la Resolución No. 0-0256 del 20 de junio de 2024.

Indicó que tales decisiones se sustentaron en la facultad discrecional atribuida a la nominadora por el artículo 22 del Decreto Ley 016 de 2014, que la autoriza a identificar los empleos a ser incluidos en los concursos. Aunque precisó que no existe obligación legal de aplicar acciones afirmativas al identificar la Oferta Pública de Empleos de Carrera Especial –OPECE–, la Dirección Ejecutiva adoptó medidas orientadas a proteger a los servidores con especial protección constitucional, mediante directrices internas.

Aclaró que la identificación de los empleos incluidos en el concurso FGN 2024 no es competencia de la Comisión de la Carrera Especial ni de su Subdirección de Apoyo, sino una función propia de la administración de la Fiscalía. Por ello, frente a la solicitud del accionante de excluir del listado de vacantes el empleo identificado con el ID 7797, que actualmente ocupa, reiteró que esa decisión se encuentra fuera del ámbito funcional de la Comisión.

Precisó que la competencia de esta última se limita a definir aspectos técnicos y procedimentales de las convocatorias, así como a aprobar el número total de empleos a ofertar, sin que le corresponda identificar individualmente las vacantes, función que recae exclusivamente en la administración, conforme al artículo 28 del Decreto Ley 020 de 2014.

Informó que, en virtud de lo anterior, la Subdirección a su cargo remitió la acción de tutela a la Subdirección de Talento Humano de la Fiscalía el 9 de mayo de 2025, para que esta adelantara las gestiones pertinentes. Adicionalmente, el 12 de mayo siguiente, solicitó la publicación del auto admisorio y del escrito de tutela en la página institucional www.fiscalia.gov.co.

Finalmente, indicó que la UT Convocatoria FGN 2024, operador logístico del concurso, informó mediante oficio del 11 de mayo de 2025 que había procedido a publicar los referidos documentos en el aplicativo SIDCA3, por considerarlo el medio más adecuado para su notificación. Añadió que, aunque el Juzgado ordenó

enviar la información por correo electrónico a los 119.508 participantes inscritos, ese proceso requería aproximadamente un día, tras lo cual se remitiría la certificación correspondiente.

Con base en todo lo expuesto, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, desvincular del trámite de tutela tanto a la señora Fiscal General de la Nación como a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación.

5.1.3. SUBDIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO (E) DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En respuesta a la acción de tutela, el Subdirector de Talento Humano (E) de la Fiscalía General de la Nación, doctor José Ignacio Angulo Murillo, expuso que no se configura un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez constitucional, al no reunirse los requisitos establecidos por la jurisprudencia para que proceda esta medida excepcional.

Indicó, en primer lugar, que no se evidencia un perjuicio inminente, ya que no existe certeza ni elementos fácticos que demuestren una amenaza real, concreta y actual sobre el derecho al mínimo vital del accionante, quien ostenta un cargo en provisionalidad en la Fiscalía y cuya permanencia no ha sido modificada ni suspendida. En segundo lugar, argumentó que tampoco se acredita un perjuicio grave, pues las circunstancias personales y familiares alegadas no se traducen en una afectación jurídicamente relevante, y no se ha demostrado con especificidad el daño que acarrearía su eventual desvinculación.

Además, sostuvo que no se requiere la adopción de medidas urgentes e impostergables, toda vez que el accionante no ha justificado por qué sería necesaria la intervención inmediata del juez para evitar el presunto perjuicio, y la presentación del escrito de tutela surge, más bien, como una expectativa o posibilidad derivada del temor de que el accionante no se presente o no supere el concurso de méritos FGN 2024.

Aclaró que el accionante continúa vinculado a la entidad mediante nombramiento provisional, y que la inclusión de su cargo en la convocatoria del Concurso de Méritos FGN 2024 no implica automáticamente su desvinculación,

pues está habilitado para participar en igualdad de condiciones, en consonancia con el principio de mérito que rige el acceso a la función pública.

En caso de que no participe o no supere el proceso, señaló, el servidor podría ejercer libremente su profesión como abogado independiente, lo que permite descartar una afectación real y actual a su mínimo vital. Explicó además que la supuesta vulneración de derechos fundamentales se basa en temores hipotéticos, no en hechos consumados, por lo que la acción de tutela carece de legitimidad, al no estar dirigida a evitar una vulneración cierta, sino eventual.

Destacó que no se ha afectado el derecho al trabajo, puesto que el accionante continúa ejerciendo su cargo sin alteración de sus condiciones laborales ni salariales. Igualmente, desvirtuó la presunta vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima, al reiterar que la entidad ha actuado conforme a derecho, de manera transparente y con sujeción a los criterios técnicos y normativos aplicables.

Frente al argumento del accionante sobre su edad y la exclusión de medidas afirmativas, la Fiscalía precisó que, si bien cumplirá los 62 años en febrero de 2026, al 31 de diciembre de 2025 aún no tendrá la edad que permitiría priorizar su cargo conforme a lo previsto en la Circular No. 003 del 6 de febrero de 2025, ni el accionante acreditó su condición de padre cabeza de familia, por lo tanto, no fue excluido de presentarse al concurso. Aun así, expresó que existe alta probabilidad de que continúe vinculado al momento de cumplir la edad requerida, lo cual permitirá, eventualmente, aplicar el criterio de priorización correspondiente.

Enfatizó, asimismo que, si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido una estabilidad reforzada para quienes se encuentran en provisionalidad y gozan de especial protección constitucional, esta no implica inamovilidad, y puede ceder ante el derecho preferente de quien acceda al cargo mediante concurso de méritos. Por tanto, la desvinculación del servidor provisional es procedente si obedece a la provisión del empleo mediante los mecanismos legales y constitucionales establecidos.

Finalmente, recordó que la convocatoria al Concurso de Méritos FGN 2024 se enmarca en el cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de marzo de 2020, confirmada por el

Consejo de Estado el 22 de octubre del mismo año, en la que se ordenó a la Fiscalía ofertar todos los cargos en vacancia definitiva o en provisionalidad mediante concursos públicos.

Esta obligación, reforzada por los artículos 125 y 209 de la Constitución y por el Decreto Ley 20 de 2014, busca garantizar el acceso a la función pública con base en el mérito y la capacidad. En consecuencia, solicitó que se declare improcedente la acción de tutela, al no evidenciarse vulneración actual ni perjuicio irremediable que amerite la protección inmediata de los derechos fundamentales invocados.

5.1.4. GABINO HEBERTH ROMERO BOBADILLA

El ciudadano Gabino Heberth Romero Bobadilla, identificado con cédula de ciudadanía 79.383.474 de Bogotá, presentó escrito en el que expuso su posición frente al proceso constitucional en curso. Indicó que participó en el concurso de méritos Fiscalía 2024 siguiendo estrictamente lo dispuesto en el Acuerdo 001 del 3 de marzo de 2025 y la «Guía de orientación al aspirante para el registro, inscripción y cargue de documentos», publicada en la página institucional de la Fiscalía General de la Nación.

Explicó que efectuó el proceso de inscripción y cargue de documentos de forma oportuna y conforme a las instrucciones proporcionadas, culminando el trámite con el pago de los derechos de participación el 11 de abril de 2025 a la 1:39 p.m., sin que se presentaran inconvenientes técnicos o administrativos que obstaculizaran su inscripción.

Con fundamento en lo anterior, afirmó que tanto él como todos los aspirantes que cumplieron con los requisitos y plazos establecidos participaron en igualdad de condiciones, lo cual evidencia la ausencia de vulneración de derechos fundamentales en el proceso de inscripción.

Por el contrario, sostuvo que conceder el amparo solicitado por quienes no cumplieron los requisitos exigiría los derechos de quienes sí lo hicieron, en particular el debido proceso, el acceso a la función pública, el ingreso a la carrera administrativa y la igualdad de oportunidades.

Por consiguiente, solicitó al Despacho declarar la improcedencia de la acción de tutela y, en todo caso, ordenar su desvinculación del trámite, reiterando que no fue objeto de vulneración alguna y advirtiéndolo que una decisión favorable al accionante podría generar afectaciones a los derechos de quienes actuaron dentro del marco normativo fijado por la entidad convocante.

6. ACERVO PROBATORIO

1.- Demanda de tutela² instaurada por el accionante **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**.

2.- Resolución No. 01566,³ por medio de la cual se identifican los 4.000 empleos a proveer mediante Concurso de Méritos FGN 2024 en la Fiscalía General de la Nación.

3.- Circular No. 003 del 6 de febrero de 2025⁴, por la cual se modifican los criterios de selección de los empleos a ofertar en la convocatoria del Concurso de Méritos FGN y que estaban definidos en las circulares No. 025 del 18 de julio de 2024 y No. 0043 del 25 noviembre de 2024.

4.- Resolución N° 02094⁵, por medio de la cual se modifica la Resolución N° 01566 del 3 de marzo de 2025.

7. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

7.1. COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000 y 333 de 2021, artículo 1° numeral 2°, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION - DIRECCIÓN EJECUTIVA y COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA**, entidad del orden nacional adscrita a la Rama Judicial, con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal.

² Documento 003.

³ Documento 004.

⁴ Documento 005.

⁵ Documento 006.

7.2. DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

7.2.1. Legitimación por activa

Recae sobre el accionante **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, quien es titular de sus derechos fundamentales a la igualdad, estabilidad laboral y confianza legítima.

7.2.2. Legitimación por pasiva

Los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, prevén que la acción de tutela se puede promover contra autoridades y contra particulares respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión. De esta forma, este requisito se encuentra acreditado, puesto que la solicitud de tutela se dirige contra la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION - DIRECCIÓN EJECUTIVA y COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA**, una entidad del orden nacional adscrita a la Rama Judicial, con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal, con funciones detalladas en el Decreto 2699 de 1991 y s.s., así como en las Leyes 938 de 2004 y 2111 de 2021, la cual se encuentra legitimada en la causa por pasiva de conformidad con el numeral 8º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, por cuanto es la entidad llamada a satisfacer los derechos reclamados por la parte actora, según el cual no han sido atendidas sus solicitudes.

7.3. REQUISITO DE INMEDIATEZ

Al respecto, ha precisado la corte constitucional que, la protección de los derechos fundamentales, vía tutela, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido, dado que el actor en tutela en término prudente y razonable

expuso ante el Juez Constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de sus derechos fundamentales en busca de protección constitucional.

7.4. REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 Superior, la acción de tutela se constituye como un mecanismo de protección de derechos fundamentales con carácter subsidiario y residual, su procedencia está supeditada a la inexistencia de otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces dentro del ordenamiento jurídico, de manera que no puede ser utilizada como una vía paralela o sustitutiva de los recursos ordinarios.

Así, la Corte Constitucional⁶, ha precisado que la tutela no puede convertirse en un mecanismo alternativo para obtener decisiones más expeditas, ni en una herramienta a la que se recurra cuando se han dejado de ejercer oportunamente las acciones judiciales disponibles, o cuando estas se promovieron de manera extemporánea, sin agotar las instancias ordinarias dentro de la jurisdicción correspondiente.

7.5. Problema jurídico

El Despacho debe determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, estabilidad laboral y confianza legítima, alegados por el demandante **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, por razón de la inclusión del cargo que actualmente ocupa —Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito, ID 7797— dentro del concurso de méritos convocado mediante el Acuerdo 01 del 3 de marzo de 2025 por la Fiscalía General de la Nación.

7.5.1. DE LA ESTABILIDAD LABORAL RELATIVA

En la Sentencia T-464 de 2019, la Corte Constitucional reiteró su doctrina consolidada sobre el régimen aplicable a los servidores públicos que desempeñan cargos de carrera administrativa en condición de provisionalidad. Indicó que estas personas gozan de una estabilidad laboral relativa, la cual se

⁶ Sentencia T-885 de 2006, entre otras.

traduce en que solo pueden ser desvinculadas por causas legales expresas, contenidas de forma clara en el acto administrativo correspondiente.

No obstante, dicha estabilidad no implica un derecho absoluto a permanecer en el cargo, pues puede ceder ante la designación de un funcionario que haya superado un concurso de méritos. Así, la Corte afirmó que la finalización de la provisionalidad por razón del nombramiento de un concursante no contraviene los derechos del provisional, dado que *«la estabilidad relativa que se le ha reconocido a quienes están vinculados bajo esta modalidad, cede frente al mejor derecho que tienen las personas que ganaron un concurso público de méritos»*.

Esta postura ya había sido fijada en la Sentencia SU-446 de 2011, en la que se precisó que la situación de los provisionales es constitucionalmente protegida en la medida en que tienen la posibilidad de participar en los concursos públicos en igualdad de condiciones, y que su permanencia está condicionada al avance del proceso de selección y hasta tanto se designe formalmente a quien haya ganado dicho proceso por mérito.

Ahora bien, la Corte introdujo una importante precisión: si bien la estabilidad de los provisionales es relativa, existen circunstancias en las que puede adquirir un carácter reforzado, particularmente cuando se trata de personas que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, sostuvo que *«la jurisprudencia constitucional ha reconocido que dentro de las personas que ocupan un cargo de carrera en provisionalidad, pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional, como las madres y padres cabeza de familia, quienes estén próximos a pensionarse, las personas que se encuentran en situación de discapacidad o en debilidad manifiesta por causa de una enfermedad»*. En estos eventos, antes de realizar un nombramiento derivado de concurso, la administración está obligada a adoptar medidas afirmativas que aseguren el goce efectivo de los derechos fundamentales de estas personas, como lo indicó expresamente en la Sentencia T-373 de 2017.

En dicha providencia, la Corte concluyó que *«una entidad vulnera los derechos fundamentales a la salud y vida digna de un sujeto de especial protección que ocupa un cargo de carrera en provisionalidad, cuando con fundamento en el principio del mérito nombra de la lista de elegibles a quien superó las etapas del concurso, sin antes adoptar medidas afirmativas dispuestas en la constitución y que materialicen el principio de solidaridad social, relativas a su*

reubicación en un cargo similar o equivalente al que venía ocupando, siempre y cuando se encuentre vacante».

De este modo, la Corte dejó sentado que, si bien los nombramientos por mérito tienen prelación en el marco del principio de eficiencia de la administración pública, en los casos de sujetos especialmente protegidos que se encuentren vinculados en provisionalidad, las entidades públicas están llamadas a garantizar un trato preferente que permita conciliar la aplicación del principio del mérito con la protección reforzada que la Constitución otorga a determinados grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, reafirmó que *«se entiende que el derecho de las personas que se encuentran en provisionalidad cede frente al mejor derecho que tienen aquellos que participan en un concurso público»*, pero reiteró que esta regla general debe aplicarse con observancia del principio de solidaridad y la adopción de medidas de inclusión y reubicación, cuando se trate de sujetos de especial protección, antes de hacer efectiva su desvinculación.

7.5.2. DE LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

En la Sentencia T-443 de 2022, la Corte Constitucional ratificó su jurisprudencia sobre el régimen aplicable a los servidores públicos nombrados en provisionalidad para cargos de carrera administrativa, particularmente cuando ostentan la condición de sujetos de especial protección constitucional.

La Corte evocó lo decidido en la Sentencia SU-446 de 2011, en la que se examinó la situación de varios concursos de méritos adelantados para proveer cargos en la Fiscalía General de la Nación. En esa oportunidad, la Sala Plena sostuvo que la estabilidad relativa de quienes se encontraban vinculados en provisionalidad debía, en principio, ceder ante el derecho preferente de quienes participaron en el proceso de selección y lo superaron, acreditando así sus méritos.

Esta prevalencia del mérito, fundamento del sistema de carrera administrativa, se justificó en la medida en que los empleados provisionales pueden competir en igualdad de condiciones en los concursos públicos y cuentan

con cierta garantía mientras dichos procesos se desarrollan. No obstante, la Corte advirtió que dicha regla general debía ser matizada cuando se tratara de funcionarios en situación de vulnerabilidad.

En efecto, reconoció que, si un servidor público ocupaba un cargo de carrera en provisionalidad y, a su vez, era titular de un estatus constitucional reforzado —como ocurre con las personas próximas a pensionarse—, la administración no podía limitarse a justificar la desvinculación con base en el resultado del concurso. En estos eventos, *«también debe realizar un ejercicio de ponderación de derechos para tomar medidas de acción afirmativa en favor de estos sujetos»*.

A partir de esa consideración, la Corte fijó una regla jurisprudencial clara: antes de efectuar el nombramiento de quienes superaron el concurso de méritos y se encuentran en la lista de elegibles, *«debe darse un trato preferente a los sujetos de especial protección constitucional empleados en provisionalidad de manera que sean las últimas personas retiradas del empleo y en la medida de lo posible, sean designadas en cargos equivalentes al que ocupaban»*. Con ello, el tribunal buscó armonizar el principio de mérito con la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa que garanticen la estabilidad y la inclusión de las personas en condición de debilidad manifiesta dentro del servicio público.

En conclusión, la Corte reiteró que los empleados provisionales en cargos de carrera gozan de una estabilidad laboral relativa. Esta puede verse limitada por las disposiciones constitucionales y legales, en especial *«para proveer la plaza en propiedad por quien haya superado un proceso de selección e integre el registro de elegibles, dada la prevalencia del mérito como principio rector»*. Sin embargo, frente a sujetos de especial protección, la administración está obligada a desplegar un trato preferente que se traduzca, siempre que sea posible, en su reubicación en vacantes equivalentes o en su permanencia hasta agotar todas las alternativas institucionales.

7.5.3. DE LOS DERECHOS CIERTOS E INDISCUTIBLES Y AQUELLOS QUE SON INCIERTOS Y DISCUTIBLES

En la Sentencia T-040 de 2018, la Corte Constitucional abordó de manera sistemática la improcedencia general de la acción de tutela cuando se pretende suplantar los mecanismos ordinarios para reclamar acreencias laborales que no

reúnen las condiciones de certeza y exigibilidad. Para ello, la Corte reiteró la diferenciación jurisprudencial entre los derechos ciertos e indiscutibles y aquellos que son inciertos y discutibles, clasificación que resulta determinante a la hora de establecer la viabilidad constitucional del amparo solicitado.

Según lo señalado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, un derecho laboral adquiere el carácter de cierto e indiscutible cuando se satisfacen todos los supuestos de hecho previstos en la norma jurídica que lo consagra, de manera que *«no haya duda sobre la existencia de los hechos que le dan origen y exista certeza de que no hay ningún elemento que impida su configuración o su exigibilidad.»* En otras palabras, tales derechos deben haberse incorporado de manera efectiva al patrimonio del trabajador, y debe existir plena claridad sobre su dimensión, incluso cuando la consecuencia jurídica aún no se haya materializado.

Por el contrario, los derechos son inciertos y discutibles cuando los hechos fundantes no son claros, la norma que los consagra admite interpretaciones diversas o su exigibilidad está supeditada al cumplimiento de una condición o plazo. En tales casos, su definición escapa del ámbito constitucional y corresponde ser dilucidada por la jurisdicción ordinaria.

La Corte Constitucional ha sido enfática en que *«no obstante, en cualquier caso resulta indispensable el carácter cierto e indiscutible de las acreencias laborales que se reclaman,»* pues solo de este modo puede afirmarse que ha ocurrido una verdadera trasgresión a los derechos fundamentales que justifique la intervención del juez constitucional.

Así, se explicó que la excepcional procedencia de la acción de tutela en el contexto laboral se fundamenta en el *«desconocimiento de los principios que desde el punto de vista constitucional rodean la actividad laboral,»* como lo son la irrenunciabilidad de los derechos mínimos, la remuneración mínima vital y la garantía del derecho a la seguridad social, consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política.

Bajo estos parámetros, la Corte puntualizó que el análisis de procedencia exige que las acreencias reclamadas gocen de certeza, que su existencia y monto estén fuera de toda controversia, y que no dependan de discusión

probatoria compleja. En consecuencia, *«de manera más concreta, la jurisprudencia ha establecido que la protección de derechos fundamentales que dependen del cumplimiento de obligaciones laborales, requiere que se trate de derechos indiscutibles reconocidos por el empleador y que sean ordenados por las normas laborales o declarados por medio de providencias judiciales en firme.»*

La Corte recalcó, además, que el hecho de que un derecho laboral sea incierto o discutible no impide su eventual reconocimiento judicial, pero sí impide que sea protegido mediante la acción de tutela. Por tanto, *«todas aquellas controversias carentes de incidencia constitucional, debido a su ausencia de definición plena, quedan sometidas al escrutinio del juez laboral.»*

En apoyo de esta tesis, la jurisprudencia ha identificado criterios para admitir de manera excepcional la tutela en controversias laborales: (i) que el debate plantee una cuestión constitucional y no meramente legal o convencional; (ii) que la vulneración del derecho fundamental esté probada o pueda establecerse sin necesidad de una amplia controversia probatoria; y (iii) que el mecanismo alternativo resulte insuficiente o ineficaz para evitar un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental.

Así, la Corte concluyó que mientras los derechos laborales ciertos e indiscutibles pueden ser objeto de tutela si se cumplen los requisitos de procedencia, las controversias que versan sobre derechos discutibles deben dirimirse en la jurisdicción ordinaria. *«lo anterior en razón a que mientras los primeros constituyen una garantía para las personas cuya renuncia implica una vulneración a sus derechos fundamentales, los segundos, al tener un carácter transable y renunciable, implican una dimensión prestacional o económica que, como se dijo con anterioridad, compete resolverlos al juez laboral.»*

Finalmente, en cuanto a la carga probatoria dentro del proceso de tutela, se recordó que si bien este mecanismo se caracteriza por su informalidad, *«en principio, la informalidad de la acción de tutela y el hecho de que el actor no tenga que probar que es titular de los derechos fundamentales reconocidos por la carta política, no lo exoneran de demostrar los hechos en los que basa sus pretensiones.»* Por ello, es deber del accionante acreditar de manera suficiente los hechos que sustentan la presunta vulneración.

En consecuencia, *«el amparo es procedente cuando existe el hecho cierto, indiscutible y probado de la violación o amenaza del derecho fundamental alegado por quien la*

ejerce,» y no basta la mera afirmación del solicitante para que se active el aparato jurisdiccional de protección constitucional. De no cumplirse este estándar mínimo de prueba, el juez debe denegar la solicitud de amparo, por ausencia de justificación constitucional.

7.5.4. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL MARCO DE LOS CONCURSOS DE MÉRITOS

En la Sentencia T-386 de 2016, la Corte Constitucional abordó la procedencia de la acción de tutela en el marco de los concursos de méritos, reiterando y consolidando las reglas jurisprudenciales previamente fijadas por la Sala Plena respecto de la protección de derechos fundamentales en escenarios de selección pública de personal.

En este contexto, la Corte recordó que, conforme lo establecido en la Sentencia SU-617 de 2013, resultaba imperativo determinar si el acto cuestionado correspondía a un acto de trámite, entendido como aquel que forma parte de las actuaciones intermedias que preceden la expedición del acto definitivo. Dichos actos, por regla general, no tienen efectos jurídicos directos, en tanto no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Asimismo, se indicó que el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— establece que los actos de trámite no son susceptibles de recurso en vía gubernativa y que, por tanto, su control sólo es viable en relación con el acto definitivo.

No obstante, la Corte fue enfática en señalar que *«de manera que, contra la acción de tutela solo procedería de manera excepcional, cuando el citado acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa y cuando además se demuestre que resulta en una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la constitución.»*

Posteriormente, la Sentencia SU-553 de 2015 complementó este análisis al estudiar con especial detenimiento la tutela contra actos proferidos en el marco

de concursos de méritos, particularmente en lo referente a la provisión de cargos en la rama judicial.

En ese fallo, la Sala explicó que la acción de tutela podía ser procedente cuando, por ejemplo, la persona inscrita en una lista de elegibles corría el riesgo de que dicha lista perdiera vigencia, ya que en tal evento los mecanismos ordinarios resultarían ineficaces para evitar la frustración definitiva de su expectativa legítima de acceder al cargo.

En desarrollo de este análisis, la Corte reiteró lo expresado en la Sentencia T-090 de 2013, al establecer dos subreglas que orientan la procedencia excepcional del amparo constitucional. Así, se indicó que la tutela es viable: *«(i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado, se traduce en un claro perjuicio para el actor.»*

En conclusión, la Corte reafirmó que *«por regla general la acción de tutela es improcedente contra actos administrativos que se profieran en marco de un concurso de méritos»*. Sin embargo, de manera excepcional, el amparo constitucional sí procede cuando se acredita un perjuicio irremediable o cuando el medio judicial existente resulta ineficaz para garantizar los derechos fundamentales vulnerados.

Finalmente, se advirtió que *«el acto que se demande en relación con el concurso de méritos no puede ser un mero acto de trámite, pues debe corresponder a una actuación que defina una situación sustancial para el afectado, y debe ser producto de una actuación irrazonable y desproporcionada por parte de la administración.»*

8. CASO CONCRETO

El caso *sub iudice*, el señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, funcionario público vinculado a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** desde octubre de 2007 y designado en provisionalidad como Fiscal Delegado ante los Jueces del Circuito desde marzo de 2015, promovió acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales por la inclusión de su cargo en el Concurso de Méritos FGN-Acuerdo 01 del 3 de marzo de 2025.

Según el accionante, tal inclusión desconocía los criterios taxativos establecidos en la Circular 003 del 6 de febrero de 2025, los cuales fueron definidos por la **DIRECCIÓN EJECUTIVA** de la entidad para modificar lo dispuesto previamente en las circulares 025 de julio y 043 de noviembre de 2024. Sostuvo que no cumplía ninguno de los criterios señalados para ser priorizado, conforme a lo previsto en la referida Circular No. 003.

No era pensionable a 31 de diciembre de 2025, su cargo no pertenecía a direcciones creadas desde 2019, no había sido declarado desierto en convocatorias anteriores, no estaba en vacancia definitiva ni bajo encargo, y su antigüedad de más de 17 años no fue considerada como elemento de priorización. Además, señaló que las respuestas al recurso de reposición que interpuso ante **TALENTO HUMANO** y la **COMISIÓN DE CARRERA** omitieron analizar la naturaleza taxativa de los criterios y no confrontaron de fondo los argumentos planteados.

Frente a lo anterior, la **COMISIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL** de la Fiscalía explicó que la definición de los empleos incluidos en el concurso corresponde exclusivamente a la Dirección Ejecutiva, la cual expidió la Resolución 01566 de marzo de 2025, modificada por la 02094 del mismo mes, con base en facultades delegadas. Subrayó que la Comisión no tiene competencia para excluir empleos específicos del listado, ni para definir su inclusión, y que su función se limita a aspectos técnicos y procedimentales de las convocatorias.

Por su parte, la **SUBDIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO (E)**, alegó que no existía perjuicio irremediable que justificara la intervención del juez constitucional, pues el accionante no había demostrado una amenaza real y concreta a su mínimo vital ni una afectación grave a sus derechos. Recalcó que su nombramiento provisional permanecía vigente y que la inclusión del cargo en el concurso no implicaba automáticamente su desvinculación, por lo que la tutela se basaba en temores hipotéticos.

Ahora, ante la publicación del auto admisorio y del escrito de tutela en la página institucional www.fiscalia.gov.co, y su publicación en el aplicativo SIDCA3, el Despacho se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno respecto de las

manifestaciones presentadas por el ciudadano **GABINO HEBERTH ROMERO BOBADILLA**. Esto en razón a que las mismas no guardaban relación directa ni sustancial con el objeto del trámite constitucional bajo estudio.

Su intervención, aunque respetuosa, se limitó a reiterar que cumplió con los requisitos del proceso y a advertir sobre eventuales efectos adversos de una decisión favorable al actor; y en virtud del ciudadano **ROBERT ENRIQUE MOVILLA ÁLVAREZ**, su mensaje únicamente se limitó a enviar su hoja de vida y anexos.

Acorde a lo que viene de verse, no se configura vulneración alguna de derechos fundamentales en cabeza del accionante, señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, al momento de la interposición de la acción de tutela. En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que los servidores públicos que ocupan cargos de carrera administrativa en condición de provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa.

Esta estabilidad implica que su desvinculación debe obedecer a causas legales expresas, pero no le otorga un derecho absoluto a la permanencia indefinida en el cargo. Por el contrario, esta protección relativa cede legítimamente ante la designación de un concursante que haya accedido al cargo mediante el mecanismo constitucionalmente previsto del concurso público de méritos. En este contexto, la inclusión del cargo que actualmente desempeña el accionante dentro de la convocatoria FGN-Acuerdo 01 de 2025 no constituye, en sí misma, una medida lesiva de sus derechos fundamentales.

Téngase en cuenta que se trata de una actuación en cumplimiento de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 125 y 209 de la Constitución Política, así como de la obligación concreta impuesta a la Fiscalía General de la Nación en la sentencia del 4 de marzo de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el Consejo de Estado, en la cual se ordenó la provisión definitiva de los empleos en vacancia o provisionalidad mediante concursos públicos.

La respuesta de la Fiscalía —en particular, la emitida por el Subdirector de Talento Humano (E)— es clara al indicar que el actor continúa vinculado a la

entidad bajo nombramiento provisional, sin modificación alguna en sus condiciones laborales ni salariales.

No existe, entonces, una afectación concreta, actual o real sobre su derecho al trabajo, ni mucho menos una amenaza sobre su mínimo vital. De hecho, el accionante conserva su posibilidad de participar en el concurso público en igualdad de condiciones, lo cual responde directamente al principio de mérito que rige el ingreso a la función pública.

La jurisprudencia traída a colación, ha indicado que el régimen de provisionalidad es constitucionalmente aceptable bajo la condición de que las personas vinculadas bajo esa modalidad tengan garantizada la oportunidad de competir en procesos de selección. Así, el hecho de que el accionante deba acudir al concurso no implica una vulneración de su derecho al trabajo, sino la aplicación del sistema ordinario previsto para el ingreso a la carrera.

Respecto de la posible aplicación de medidas afirmativas, en desarrollo de la doctrina Constitucional, se ha dicho que cuando se trata de personas en condición de especial protección constitucional, la administración debe considerar su reubicación o adopción de mecanismos que permitan garantizar sus derechos. Sin embargo, en el caso del señor **PERILLA RUEDA**, no se acreditó ninguna de las circunstancias que justificarían la adopción de tales medidas.

Esto en razón a que no ostenta la condición de padre cabeza de familia, no se encuentra en situación de discapacidad ni ha demostrado estar en debilidad manifiesta, y, aunque se encuentra próximo a cumplir 62 años, lo cierto es que, al 31 de diciembre de 2025 —fecha de corte fijada en la Circular 003 de 2025—, no cumplirá aún la edad mínima exigida para que proceda la priorización.

En particular, la Corte Constitucional ha sido campanuda en señalar que la acción de tutela no resulta procedente cuando el derecho alegado por el accionante carece de un grado mínimo de certeza, pues lo pretendido es el reconocimiento de situaciones jurídicas aún no consolidadas. En el caso del accionante, el objeto de debate gira en torno a un acto proferido por una entidad administrativa que no revestía carácter definitivo, en tanto no generaba por sí solo

efectos jurídicos concretos sobre su situación individual, ni producía una alteración sustancial en su esfera de derechos adquiridos.

Al respecto, tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, para que un acto administrativo tenga el carácter de definitivo debe ser apto para producir efectos jurídicos directos e inmediatos, sin requerir de una actuación ulterior para su eficacia. En cambio, cuando se trata de actos de trámite, preparatorios o intermedios dentro de un procedimiento administrativo más amplio, su impugnación resulta improcedente por vía de tutela, salvo que se demuestre una afectación grave e irremediable de derechos fundamentales.

De allí que la controversia planteada por el accionante no podía encontrar solución a través de esta especial instancia constitucional, pues el derecho cuya protección se reclama —lejos de tratarse de una situación consolidada— permanece sujeto a controversia jurídica y administrativa.

No se trataba, por tanto, de una situación de amenaza o vulneración cierta, actual e inminente de un derecho fundamental consolidado, sino de una discrepancia sobre el alcance y efectos de una actuación administrativa de carácter instrumental, susceptible aún de revisión y corrección dentro del trámite administrativo correspondiente.

En ese marco, cuando el derecho invocado por el peticionario es meramente eventual, incierto o discutible, y cuando el acto cuestionado no constituye una decisión definitiva que defina una situación jurídica concreta, la acción de tutela no puede convertirse en una vía paralela para obtener un pronunciamiento anticipado sobre el fondo del asunto.

Por lo tanto, el hecho de que el cargo del accionante haya sido incluido en la convocatoria no obedece a una decisión personal, discrecional o aislada, sino a una política institucional dirigida a dar cumplimiento a mandatos legales y jurisprudenciales que exigen la provisión de cargos mediante concurso.

En síntesis, al no haberse producido una desvinculación efectiva, al mantenerse incólume su derecho al trabajo en el marco de la legalidad, y al existir

mecanismos ordinarios de acceso al empleo público por concurso, no se configura una vulneración actual ni inminente de derechos fundamentales.

Por lo demás, del análisis del material probatorio allegado con la demanda de tutela y las respuestas a mano, no se encuentra prueba de algún recurso de reposición o petición del accionante, pero sí de una respuesta en la cual la entidad se limitó a brindar una explicación frente a un requerimiento de información formulado por el propio actor, sin que ello sea susceptible de algún recurso.

Sumado a ello, se dirá que el derecho a la igualdad no se considera vulnerado por la simple exposición del mismo sin pruebas que demuestren un trato desigual frente a situaciones similares, conforme a la jurisprudencia en cita⁷, al impedir un criterio de comparación.

Corolario de lo anterior, hasta el momento de la interposición de la acción, no se evidenció quebranto alguno de los derechos fundamentales invocados, sino el ejercicio legítimo de las competencias de la administración en desarrollo de los principios de legalidad, mérito y eficiencia en la gestión pública.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

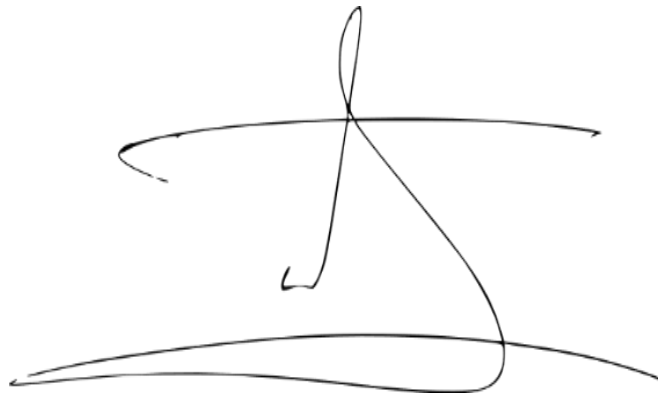
PRIMERO: DENEGAR la solicitud de amparo constitucional de los derechos fundamentales a la igualdad, estabilidad laboral y confianza legítima, elevada en causa propia por el señor **ÁLVARO RAFAEL PERILLA RUEDA**, identificado con la cédula de ciudadanía [REDACTED] dentro de la acción de tutela promovida en contra de la **DIRECCIÓN EJECUTIVA** y la **COMISIÓN ESPECIAL DE CARRERA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, conforme las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

⁷ Sentencia T-030 de 2017, entre otras.

TERCERO: En contra de esta sentencia procede la impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. De no ser recurrida, remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de que sea excluida, se archivará de manera definitiva conservándose en el repositorio OneDrive de este Despacho Judicial y dejándose las constancias del caso en el sistema de gestión de la Rama Judicial para su consulta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' and 'A' with a horizontal line across the middle, and a long, sweeping underline.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA
JUEZ