

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-145 DE 2026

Referencia: expediente T-11.719.179

Asunto: acción de tutela instaurada por David Camilo Cahuana Martínez en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá

Tema: uso de la lista de elegibles en concursos de ascensos para proveer vacantes definitivas generadas con posterioridad al inicio del concurso

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Escobar Martínez y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela emitidos, en primera instancia, por el Juzgado 011 Civil del Circuito de Bogotá y, en segunda instancia, por la Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, producto de la acción de tutela promovida por David Camilo Cahuana Martínez en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?	<p>La Sala Cuarta de Revisión estudió el caso de David Cahuana, quien fue incluido en la lista de elegibles en un concurso de ascenso para acceder al cargo de Inspector de Policía Urbano en la Secretaría de Gobierno de Bogotá. La posición que ocupó en esa lista superó el número de vacantes ofertadas, pero con posterioridad al inicio del concurso se generaron vacantes definitivas en el mismo cargo. Por esa razón, él solicitó ser nombrado en una de ellas, pero la Comisión Nacional del Servicio Civil negó la posibilidad de usar la lista de elegibles del concurso de ascenso en el que participó al alegar una prohibición normativa (derivada del Acuerdo 019 de 2024 y el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004) de usar las listas de ascenso para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del respectivo concurso. Por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil formó una lista unificada de elegibles para proveer las vacantes definitivas solo con las listas del concurso de ingreso sin la de ascenso. Por esa razón en este caso también se discutió cómo garantizar los derechos de un concursante en la lista de elegibles de ascenso con respeto a la igualdad y el principio del mérito, cuando las posiciones vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso se están proveyendo con base en una lista de elegibles unificada para el concurso de ingreso en el que hay concursantes con mejor puntaje que el accionante.</p>
¿Qué consideró la Corte?	<p>La Sala Cuarta de Revisión estableció primero las reglas sobre listas de elegibles y acceso al empleo público y determinó que las personas que ocupan una posición en la lista que concuerda con el número de vacantes ofrecidas tienen un derecho adquirido a ser nombradas en periodo de prueba en los cargos ofertados. En cambio, quienes hacen parte de la lista de elegibles, pero ocuparon una posición que supera las vacantes existentes solo tienen una mera expectativa a ser nombrados en los cargos y adquieren el derecho cuando se acredita que (a) la persona participó en un concurso de méritos; (b) que el nombre fue incluido en la lista de elegibles y (c) que existe una vacante para ser designado.</p> <p>Luego, definió que la postura jurisprudencial de la Corte Constitucional, a partir del principio del mérito y la Ley 1960 de 2019, consiste en que las listas de elegibles de concursos de ascenso sí se pueden emplear para proveer vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del respectivo concurso. Por último, la Sala estableció que a pesar de la supremacía constitucional y la vinculatoriedad del precedente constitucional persiste el reto de asegurar que en la práctica jurídica las entidades empleen la Constitución y las sentencias de la Corte Constitucional en su producción normativa y gestión.</p>
¿Qué decidió la Corte?	<p>La Sala encontró que el accionante cumple con tres de los cuatro requisitos para tener derecho a ser nombrado en una vacante definitiva. En concreto, evidenció que debido a que la Comisión Nacional del Servicio Civil se negó a realizar los trámites necesarios para habilitar su nombramiento, este no cuenta con un estudio de equivalencias entre el empleo concursado y las vacantes definitivas reportadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá. Tal estudio permite determinar si esas vacantes son en el mismo empleo o en un empleo equivalente. Así, la Corte encontró que la decisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil de solo habilitar a las listas de elegibles de ingreso con el fin de que los concursantes de estas fueran nombrados en vacantes generadas con posterioridad a las listas de elegibles de ingreso violó los derechos del accionante. Ello se debió a que la posibilidad de que su lista fuera habilitada para tal fin, le fue negada con base en un argumento que no es válido ni tiene sustento en la Ley 1960 de 2019 ni en la jurisprudencia constitucional vigente.</p> <p>Por esa razón, la Sala ordenó que la Comisión Nacional del Servicio Civil realizara el respectivo estudio de equivalencias y que, si este era positivo, autorizara el nombramiento del accionante. Además, le ordenó a la Secretaría de Gobierno de Bogotá que en ese evento procediera a nombrar al accionante en una de las vacantes definitivas disponibles. La Sala también le ordenó a la Comisión Nacional del Servicio Civil que, a futuro, en estas controversias aplique el criterio legal y jurisprudencial vigente.</p>

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. David Camilo Cahuana Martínez participó de la Convocatoria No. 2498 de 2023 de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá para el empleo denominado Inspector de Policía Urbano. Su participación se dio en la modalidad de ascenso. Luego de que se surtieran las fases del proceso de selección, el 26 de julio de 2024, mediante la Resolución No. 13977 del 26 de julio de 2024, la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- expidió la lista de elegibles del concurso, con una vigencia de dos años, la cual quedó conformada por 15 personas, con vigencia hasta el 16 de agosto de 2026. David Camilo Cahuana Martínez ocupó la posición número 15 en la lista de elegibles que fue conformada para proveer doce vacantes ofertadas en el concurso.

2. Durante el proceso de nombramiento, de las 12 vacantes ofertadas, fueron excluidas dos personas ubicadas en las posiciones números 10 y 5, de modo que el accionante ocupó la primera posición en la lista de espera para acceder al cargo. Por esa razón, el 27 de mayo de 2025, el accionante presentó un derecho de petición ante la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá para conocer si existían vacantes correspondientes al mismo empleo de la convocatoria en la que participó. El 13 de junio de 2025, la Secretaría de Gobierno de Bogotá informó¹ que efectivamente existían vacantes disponibles para el mismo empleo correspondiente al de inspector de policía urbano categoría especial y 1º categoría, Código 233, Grado 23. No obstante, la aludida Secretaría señaló que la posibilidad de proveer los cargos dependía de que la Comisión Nacional del Servicio Civil autorizara el uso de la lista de elegibles del concurso de ascenso en el que aquel había participado para proveer las vacantes disponibles.

3. En consecuencia, el demandante presentó un derecho de petición ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para que avalara el uso de la lista de elegibles de ascenso de la Convocatoria 2498, con el fin de proveer los cargos vacantes identificados por la Secretaría de Gobierno de Bogotá. El 21 de julio de 2025, la Comisión Nacional del Servicio Civil contestó la petición² y negó la posibilidad de emplear la lista de elegibles de la Convocatoria 2498 para nombrar las vacantes identificadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá. En criterio de aquella autoridad, de acuerdo con la normatividad interna de la Comisión (Acuerdo No. 19 del 16 de mayo de 2024 y Circular Externa 2024RS096973 del 12 de julio de 2024) y el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004, las listas de elegibles de concursos de

¹ Respuesta con radicado No. 20254100261111.

² Comunicación con radicado No. 2025RS101176.

ascensos solo pueden ser empleadas para proveer las vacantes ofertadas en el acto que dio inicio al concurso de méritos correspondiente.

2. Fundamentos de las acciones de tutela

4. El 1 de septiembre de 2025, David Camilo Cahuana Martínez presentó acción de tutela contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. En su acción solicitó la protección de sus derechos al debido proceso, ascenso en los cargos públicos, confianza legítima, seguridad jurídica, igualdad y trabajo. En concreto, le solicitó al juez de tutela que (i) se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil que autorice el uso de la lista de elegibles contenida en la Resolución No. 13977 del 26 de julio de 2024 para proveer una de las vacantes definitivas correspondientes al mismo empleo para el que concursó; (ii) que se ordene a la Comisión Nacional del Servicio Civil aplicar el concepto de mismo empleo establecido en el Criterio Unificado del 22 de septiembre de 2020 y (iii) que se ordene a la Secretaría de Gobierno de Bogotá expedir el acto de nombramiento a su favor en una de las vacantes definitivas correspondientes al mismo empleo para el cual concursó.

5. Como fundamento para su acción, el accionante señaló que la posibilidad de emplear la lista de elegibles de un concurso de ascenso para proveer vacantes definitivas posteriores fue autorizada por el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019. Además, manifestó que aquella ha sido una garantía protegida por la Corte Constitucional con base en el derecho a la igualdad y el principio del mérito para el acceso a cargos públicos en diversas sentencias, entre las que resaltó la T-340 de 2020.

3. Trámite de las acciones de tutela

6. *Admisión de la acción de tutela.* El trámite le correspondió por reparto al Juzgado 011 Civil del Circuito de Bogotá, autoridad judicial que admitió la tutela y corrió traslado para que las accionadas se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la demanda³.

7. *Respuestas de las entidades accionadas*⁴. La Comisión Nacional del Servicio Civil contrargumentó la acción de tutela de David Cahuana en tres ejes. Primero, consideró que la acción era improcedente porque el accionante cuenta con recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa y no existen razones excepcionales que ameriten la intervención del juez de tutela en reemplazo del juez competente ordinario. Segundo, la Comisión señaló

³ Expediente digital T-11.719.179, archivo “22SentenciaTutela.pdf”.

⁴ Ibid.

que la lista de elegibles se conformó para proveer 12 vacantes y el accionante ocupó en esa lista la posición 15. De ahí que no tiene posición meritoria que le permita exigir su nombramiento en una vacante definitiva.

8. Tercero, la Comisión señaló que, de acuerdo con su normativa interna (Acuerdo No. 19 del 16 de mayo de 2024 y Circular Externa 2024RS096973 del 12 de julio de 2024), las listas de elegibles de concursos de ascensos no pueden ser empleadas para proveer vacantes definitivas generadas de manera posterior al concurso, puesto que la lista de elegibles de este tipo de concursos está limitada a las vacantes ofertadas al inicio de tales. Como sustento para esta normatividad interna, la Comisión Nacional del Servicio Civil presentó dos posturas. Por una parte, señaló que el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 prohíbe el uso de la lista de elegibles de concurso de ascensos para vacantes generadas con posterioridad. Esto, debido a que esa norma establece que los concursos de ascenso solo podrán destinarse a cubrir el 30% de las vacantes ofrecidas en los procesos de selección.

9. A su vez, la Comisión argumentó que la finalidad de la modificación realizada por el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 no es permitir que las listas de elegibles de concursos de ascenso se empleen para suplir vacantes definitivas generadas con posterioridad al respectivo concurso. Por el contrario, la Comisión explicó brevemente que esa norma fue creada, de acuerdo con los archivos del debate en el Congreso, para permitir el acceso al servicio público en carrera administrativa de los funcionarios nombrados en provisionalidad. En consecuencia, la norma no debía ser interpretada con el alcance que pretende darle el accionante.

10. Por su parte, la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá también consideró que la acción de tutela era improcedente por la ausencia de un perjuicio irremediable. Además, sostuvo que el debate del caso correspondía a una diferencia de interpretación entre el accionante y la Comisión Nacional del Servicio Civil por lo que la presunta vulneración de los derechos fundamentales no era atribuible a la Secretaría de Gobierno.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

11. *Decisión judicial de primera instancia*⁵. Mediante sentencia del 26 de septiembre de 2025, el Juzgado 011 Civil del Circuito de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela. Como fundamento para su decisión, el Juzgado empezó por determinar que los argumentos de la Comisión Nacional del Servicio Civil no eran caprichosos ni arbitrarios, porque estaban

⁵ Expediente digital, T-11.719.179, Archivo “SentenciaTutela”.

fundamentados en la prohibición de emplear las listas de elegibles de concursos de ascenso para proveer vacantes que no fueron las ofertadas en el respectivo concurso. La autoridad judicial concluyó que (i) dicha prohibición fue fundamentada por la Comisión en el artículo 8 del Acuerdo No. 19 del 16 de mayo de 2024 y en el numeral tercero del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 y, (ii) en todo caso, si el accionante consideraba que esta argumentación es irregular, le correspondía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa debido a que no acreditó una condición de debilidad manifiesta o especial protección que ameritara la intervención del juez de tutela.

12. *Impugnación.* David Cahuana Martínez presentó impugnación contra la sentencia de primera instancia porque consideró que, primero, esa decisión aplicó de manera restrictiva el concepto de “mismo empleo” en clara contradicción de los Criterios Unificados de la CNSC del 22 de septiembre de 2020. Segundo, porque invocó el principio de subsidiariedad de manera genérica y no consideró que los medios ordinarios resultaran ineficaces para garantizar el principio del mérito en este caso puesto que su nombramiento depende de la vigencia temporal limitada de la lista de elegibles a la que él pertenece. Tercero, concluyó erróneamente que el accionante no tiene posición meritoria, a pesar de que la evidencia documental establece que el accionante ocupa la primera posición en la lista de elegibles remanente vigente hasta agosto de 2026.

13. *Decisión judicial de segunda instancia*⁶. Mediante sentencia del 22 de octubre de 2025, la Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela del accionante y en su lugar amparó de manera transitoria sus derechos. En consecuencia, ordenó que la Comisión Nacional del Servicio Civil, junto con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, nombraran a David Camilo Cahuana Martínez en periodo de prueba en el cargo de Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría, Código 233, Grado 23. Este amparo se dio de manera transitoria por el tiempo que le tome a la jurisdicción contencioso administrativa decidir la acción que presente el accionante contra los actos que lo afectaron. Señaló que el accionante debía presentar la acción contencioso administrativa en un término de cuatro meses. La autoridad judicial sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

14. En primer lugar, el juez de segunda instancia consideró que la acción sí cumplía con el requisito de subsidiariedad puesto que el caso comprendía una discusión constitucional sobre cómo garantizar el mérito en el acceso a

⁶ Expediente digital, T-11.719.179, FalloRevoca.

cargos públicos en concursos de ascenso. Además, el accionante podría ver afectados sus derechos si se le hace esperar al trámite del proceso contencioso administrativo debido a que su lista de elegibles está próxima a vencer. Por último, el Tribunal encontró que en el caso existe una decisión administrativa definitiva que excluye la posibilidad de que el accionante sea nombrado en una de las vacantes para el mismo empleo que están disponibles.

15. En segundo lugar, el Tribunal decidió conceder el amparo porque encontró que efectivamente las normas legales aplicables indicaban una interpretación diferente a la que proponía la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así, estableció que el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 y la Sentencia T-340 de 2020 señalan expresamente la posibilidad de que las listas de elegibles de concursos ascenso sean empleadas para proveer vacantes definitivas generadas de manera posterior al concurso específico. En ese orden, las normas internas de la Comisión Nacional del Servicio Civil están en contradicción con normas superiores.

16. Tercero, el juez de segunda instancia encontró que las respuestas de las entidades accionadas admitieron que existían vacantes definitivas en el mismo empleo o empleos equivalentes. En consecuencia, no existe impedimento para nombrar al accionante.

5. Actuaciones en sede de revisión ante la Corte Constitucional

17. *Selección y reparto del expediente de tutela.* El 30 de enero de 2026⁷, la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente T-11.719.179. Esto bajo el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial. Por sorteo, el expediente fue repartido a la Sala Cuarta de Revisión y, el 13 de febrero siguiente, fue remitido al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

18. *Auto de pruebas.* El 25 de febrero de 2026⁸, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas de oficio, con el propósito de contar con mayores elementos probatorios para efectuar la revisión de las decisiones judiciales de instancia. El decreto de pruebas tuvo tres objetivos principales: (i) frente al accionante, se indagó por su estado actual a nivel socioeconómico y si presentó la acción contencioso administrativa que le exigió la Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en el amparo transitorio concedido; (ii) frente a la

⁷ Notificado el 13 de febrero de 2026.

⁸ Expediente T-11.719.179. Archivo: “T-11719179 Auto de Pruebas 25-Feb-2026.pdf”.

Secretaría de Gobierno de Bogotá, se preguntó cuál era el número de vacantes definitivas para el mismo empleo vigente y si David Camilo Cahuana Martínez fue nombrado en el cargo, tal cual lo ordenó el Tribunal en segunda instancia; (iii) frente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, se indagó por las razones que explican que la CNSC continúe sosteniendo en sus normas internas la interpretación que llevó a negar en sede administrativa las pretensiones del accionante.

19. *Auto de vinculación.* Mediante auto del 13 de marzo de 2026, el magistrado sustanciador confirmó si el juez de primera instancia en efecto vinculó a las personas concursantes en la modalidad de ingreso de las OPEC 206003 y 206004 de la Convocatoria No. 2498. Además, señaló que en caso de que esta vinculación no se hubiese hecho efectiva, se procedería a vincularles como terceros con interés. En la medida que el Juzgado 011 Civil del Circuito de Bogotá informó que no había hecho dicha vinculación, se dio cumplimiento a la orden de vinculación.

20. *Respuesta a los autos de prueba, intervenciones y traslados a los accionantes.* Se presenta a continuación un resumen de la información recaudada en el trámite de la revisión constitucional del amparo referido.

21. *Respuesta de David Cahuana Martínez.* El accionante reportó que no ha sido nombrado en el cargo, tal cual lo ordenó el juez de tutela de segunda instancia. Por esa razón, solicitó que la Corte Constitucional ordenara como medida cautelar su nombramiento y posesión en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas. Manifestó tener una presunción de buen derecho por su inclusión en la lista de elegibles y un riesgo de perjuicio grave e irremediable porque a su lista le restan tan solo 164 días de vigencia. Además, agregó que viene enfrentando un cuadro clínico de salud mental caracterizado por ansiedad, temblores, llanto, tristeza y otros signos y síntomas que se derivan del estrés por este proceso. Por otra parte, informó que ya presentó la solicitud de conciliación como requisito de procedencia para presentar el medio control correspondiente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

22. Finalmente, argumentó que la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá ha negado sus pretensiones con base en que existe una lista unificada de elegibles en concursos de ingreso que está integrada por personas con mayor puntaje. No obstante, el accionante consideró que este es un argumento injustificado porque se basa en que (i) la Comisión Nacional del Servicio Civil no consideró la lista de elegibles del concurso de ascenso para conformar la lista unificada debido a que su normatividad interna contradice la jurisprudencia constitucional y la ley que permiten usar esas listas para proveer vacantes no ofertadas en el concurso, (ii) equipara a la hora de decidir sobre su petición las listas de ingreso con las listas de ascenso, y (iii)

existen suficientes vacantes definitivas para nombrar a las personas de la lista unificada de concurso de ingreso y a él que está en la lista de elegibles de concurso de ascenso.

23. *Respuesta de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá.* La Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá informó que no había nombrado y posesionado al accionante porque existía una imposibilidad jurídica para hacerlo. Esto se debe a que cuando la Secretaría solicitó autorización a la Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de las listas para proveer cargos no ofertados al inicio del concurso que fueran equivalentes al cargo de Inspector de Policía Urbano, esa entidad creó una lista unificada, mediante la Resolución No. 6736 del 18 de julio de 2025, en la que incluyó las listas de elegibles de las OPEC 206003 y 206004, pero no incluyó la OPEC 205963 que corresponde a la lista de ascenso. En consecuencia, en la lista unificada existen siete personas elegibles con mayor puntaje al del accionante que, en virtud del principio de igualdad y mérito, deben ser nombradas antes que David Cahuana.

24. En cuanto a las vacantes definitivas disponibles, la Secretaría de Gobierno de Bogotá informó que existían 14 vacantes definitivas disponibles y que 2 de ellas ya cuentan con autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil con el fin de nombrar a las personas en las posiciones 102 y 103 de la OPEC 206003. Las otras 12 vacantes se encuentran pendientes de autorización por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

25. *Respuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil*⁹. La Comisión Nacional del Servicio Civil respondió el auto de pruebas e informó que dio cumplimiento a la sentencia de segunda instancia al autorizar el nombramiento de David Cahuana en una vacante de la Secretaría de Gobierno de Bogotá. En todo caso, señaló que el cumplimiento de la orden del juez de tutela de segunda instancia no implicaba una modificación de la normatividad interna y de su postura jurídica según la cual el uso de la lista de elegibles de concursos de ascensos para proveer vacantes generadas con posterioridad al inicio del concurso no es permitido. Acto seguido, la Comisión explicó los fundamentos de su postura de la siguiente manera.

26. Primero, legitimó la expedición de su normatividad interna en los artículos 125 y 130 de la Constitución que le confieren la función constitucional de administración y vigilancia del sistema de carrera administrativa. Segundo, justificó su normatividad interna en que la Comisión entiende que la Ley 1960 de 2019 “no contiene un mandato expreso e incondicionado que imponga utilizar listas de ascenso para todas

⁹ Expediente digital, T-11.719.179. Respuesta Comisión Nacional del Servicio Civil.

las vacantes posteriores, sino una regulación que debe interpretarse sistemáticamente a la luz de la finalidad propia del ascenso y del diseño legal del concurso mixto”¹⁰. Tercero, argumentó que el concurso de ascenso tiene una naturaleza diferente al concurso de ingreso que hace que el artículo 6° de la Ley 1960 de 2019 no le sea aplicable. Cuarto, alegó que el universo de vacantes de un concurso de ascenso está delimitado por su convocatoria. Quinto, expuso que esta regulación asegura la legalidad, igualdad y seguridad jurídica para todos los participantes del sistema de carrera, evitando tratamientos preferenciales o excepcionales.

27. Solicitud de medida cautelar de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. La Secretaría de Gobierno de Bogotá solicitó que se suspendan los términos del incidente de desacato que está desarrollando el juzgado de tutela de primera instancia. Ese juzgado requirió a la Secretaría de Gobierno de Bogotá para que cumpliera con la orden de la Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá de nombrar y posesionar al accionante en el cargo de Inspector de Policía Urbano. No obstante, la Secretaría de Gobierno considera que cumplir esta orden implicaría afectar el principio del mérito al posesionar al accionante sobre las siete personas que tienen mayor puntaje en la lista unificada del concurso de ingreso.

28. Por esa razón, y con el fin de prevenir impactos administrativos, litigiosos y presupuestales, la Secretaría solicitó que se suspendan los términos del incidente de desacato. Esto con el fin de que la Corte Constitucional tenga la oportunidad de corregir la decisión de segunda instancia que no consideró las otras listas existentes con integrantes con mayor puntaje que el accionante. En esa misma solicitud de medida cautelar, la Secretaría de Gobierno consideró necesario integrar el contradictorio adecuadamente con las personas que hacen parte de la lista unificada de las OPEC 206003 y 206004.

29. Memorial de la Secretaría de Gobierno Distrital de Gobierno de Bogotá. El 12 de marzo de 2026, la Secretaría de Gobierno Distrital de Gobierno de Bogotá, con el fin de proveer a la Corte Constitucional de la información necesaria para su fallo, informó que dos concursantes de la modalidad de ingreso solicitaron ante el juez de primera instancia la nulidad del proceso por la indebida conformación del contradictorio al no haberles incluido como terceros con interés. Además, reportó que estos dos concursantes presentaron tutela contra el fallo de tutela de segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

¹⁰ Ibid, p. 11.

30. *Memorial de David Camilo Cahuana Martínez como respuesta al traslado de pruebas.* El accionante respondió a los argumentos de la Secretaría Distrital de Gobierno y en concreto reprochó que se pretenda oponerle la lista unificada creada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, debido a que esta fue construida sin considerar la lista de elegibles de ascenso conforme a la Ley 1960 de 2019 y la Sentencia T-340 de 2020.

31. *Decisión sobre las medidas cautelares.* El 27 de marzo de 2026, la Sala Cuarta de Revisión negó las medidas cautelares solicitadas por David Cahuana Martínez y la Secretaría de Gobierno de Bogotá. Frente a la primera, la Sala consideró que la acción de tutela tenía apariencia de buen derecho por estar fundamentada en la Ley 1960 de 2019 y en la jurisprudencia constitucional. No obstante, decidió que no existía un riesgo de perjuicio a los derechos por el tiempo que tomaría la decisión de revisión de la Corte Constitucional, puesto que el accionante contaba con el incidente de desacato para asegurar que se garantizara el amparo de los derechos que concedió el juez de segunda instancia. Frente a la medida cautelar solicitada por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Sala Cuarta consideró que sus pretensiones no tenían apariencia de buen derecho debido a que la sentencia de segunda instancia no parecía a primera vista injustificada o arbitraria.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

32. La Corte Constitucional, a través de su Sala Cuarta de Revisión, es competente para revisar el fallo de tutela seleccionado, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

33. La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional continuará con el examen formal de procedencia de la acción de tutela.

2.1. La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa

Tabla 1. Análisis de la legitimación en la causa por activa

Requisito	Cumple/No cumple
Legitimación en la causa por activa	Se cumple. Los artículos 1° y 10° del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona, por sí misma, por quien agencie sus derechos, por los defensores públicos o través de representantes.

David Camilo Cahuana Martínez presentó la acción de tutela a nombre propio, en defensa de sus derechos al debido proceso, ascenso de cargos públicos, confianza legítima, seguridad jurídica, igualdad y trabajo por la negativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil a autorizar el uso de la lista de elegibles de ascenso para proveer vacantes generadas con posterioridad al inicio del respectivo concurso. En ese orden, la legitimación en la causa por activa se cumple porque el accionante presenta la acción por sí mismo con el fin de ser nombrado en una vacante definitiva de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

2.2. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva

Tabla 2. Análisis de la legitimación en la causa por pasiva

Requisito	Cumple/No cumple
<p>Legitimación en la causa por pasiva</p>	<p>Se cumple. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991 la afectación de un derecho fundamental puede provenir de la acción u omisión de cualquier autoridad del Estado. En el asunto que conoce la Sala, las accionadas están legitimadas en la causa por pasiva, por los motivos que se exponen en seguida.</p> <p>En primer lugar, la Comisión Nacional del Servicio Civil está legitimada por pasiva porque es una de las entidades que puede satisfacer los derechos del accionante, puesto que el Acuerdo No. 27 del 18 de mayo de 2023, modificado por el Acuerdo No. 55 de 15 de junio 2023, dispone que esa entidad debe autorizar el uso de la lista de elegibles en concursos de ascensos para proveer las vacantes definitivas disponibles. En consecuencia, la posibilidad de que David Cahuana sea nombrado en una de las vacantes definitivas de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C depende de que la Comisión Nacional del Servicio Civil emita un acto administrativo que autorice el uso de la lista de elegibles en la que el accionante ocupa la primera posición en lista de espera.</p> <p>En segundo lugar, la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá está legitimada por pasiva porque el empleo al que aplicó David Cahuana corresponde al puesto de Inspector de Policía Urbano en esa entidad. En este sentido, el nombramiento y posesión del accionante deben ser realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá.</p> <p>Por otra parte, para asegurar la adecuada conformación del contradictorio, el magistrado sustanciador mediante auto del 13 de marzo de 2026 decidió vincular como terceros con interés a las personas concursantes en la modalidad</p>

2.3. La acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez

Tabla 3. Análisis del requisito de inmediatez

Requisito	Cumple/No cumple
	Se cumple. La inmediatez como requisito de procedibilidad implica que la acción de tutela debe presentarse dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir de la última actuación u omisión que genera presuntamente la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales alegados. De esta forma, el amparo responde a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente de los derechos fundamentales.
Inmediatez	La última actuación en el caso fue la respuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil a la solicitud del accionante para que se emitiera la autorización de uso de la lista de elegibles de su concurso de ascenso, que además constituye la actuación que habría consolidado la presunta vulneración de los derechos de David Cahuana. Esa actuación finalizó el 21 de julio de 2025 y la acción de tutela se presentó el 1 de septiembre de 2025, es decir, 1 mes y 11 días después de la última actuación. De ahí que el plazo transcurrido sea razonable.

2.4. La acción de tutela cumple el presupuesto de subsidiariedad¹¹

34. La Sala Cuarta de Revisión llega a esta conclusión al constatar que, aunque la acción de tutela es, por regla general, improcedente para controvertir actos administrativos de carácter general o particular, en este caso se acreditan las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en este aspecto. En cuanto a concursos de méritos, la Sentencia SU-067 de 2022 reiteró la regla general según la cual la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos adoptados en concursos de méritos. Además, reconstruyó los supuestos en los que la jurisprudencia constitucional ha reconocido dos excepciones aplicables a los actos administrativos que admiten la procedencia de la competencia del juez de tutela¹² en estos casos. Dichas reglas fijadas por la jurisprudencia se sintetizan a continuación a partir de su relevancia para el caso concreto, con base en la sistematización realizada por la Sentencia T-008 de 2026:

¹¹ Consideraciones retomadas de la sentencia T-008 de 2026.

¹² En el caso de la Sentencia SU-067 de 2022, la Corte reconoció la procedencia excepcional de la acción de tutela tras analizar la naturaleza del acto administrativo controvertido, esto es, la Resolución CJR20-0202, por la cual se corrigió una actuación administrativa dentro de la Convocatoria n.º 27 de Rama Judicial. La Corte determinó que la mencionada resolución era un acto administrativo de trámite que no podía ser debatido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control ordinarios. Esto sustentado en que el Consejo de Estado ha sostenido que los actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables ante la JCA al tenor de lo previsto en el artículo 43 del CPACA. En este orden de ideas, dado que no había un instrumento ordinario para debatir un acto de trámite, la Corte consideró que la acción de tutela contra actos de trámite en concursos de méritos es excepcional y procede de acuerdo con las subreglas que se sintetizan en la Tabla 15.

Tabla 4. Subreglas de la tutela respecto de actos administrativos en concursos públicos

Regla general de improcedencia y excepciones para la tutela
<i>Improcedencia general de la acción de tutela respecto del acto administrativo definitivo o de aquellos de trámite que definen situaciones jurídicas concretas, salvo que se presente uno de los siguientes supuestos: (i) se formule un problema constitucional que desborde las competencias del juez administrativo o (ii) se configure un perjuicio irremediable.</i>
<p>En el caso del acto administrativo que conforma la lista de elegibles y aquellos de trámite que definen situaciones jurídicas concretas, como la exclusión de un participante, tales se constituyen en actos administrativos definitivos, por regla general, susceptibles de control principal y directo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Solo de manera excepcional serán de conocimiento del juez de tutela, cuando (i) se plantee un problema de naturaleza constitucional que desborde las competencias del juez administrativo o (ii) se busque evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.</p> <p>Primera excepción: cuando el problema constitucional desborde el marco de competencias del juez administrativo. La acción de tutela puede ser admisible cuando el planteamiento del caso revela un problema de significativa trascendencia constitucional que desborda la competencia del juez administrativo y, con ello, se desvirtúa la eficacia e idoneidad del medio ordinario. Es decir, cuando no se advierte que el juez contencioso cuente con la idoneidad, experticia o conocimiento para conocer del debate que resulta un asunto principalmente constitucional¹³.</p>
<i>Improcedencia general de la acción de tutela respecto de los actos administrativos de mero trámite, preparatorios o de ejecución en concursos públicos que no tienen una vía ordinaria, a menos que exista una situación especial, sustancial, real, significativa y concreta de afectación a los derechos fundamentales</i>
<p>Cuando se trata de actos administrativos de trámite en concursos de mérito que, por regla general, no cuentan con un mecanismo ordinario de control, la vía idónea es demandar el acto definitivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</p> <p>Solo de <i>manera excepcional</i> procede la acción de tutela frente a dichos actos, siempre que se demuestren los siguientes presupuestos: “(i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental”¹⁴.</p>

35. En esta oportunidad, valorar la procedencia de la acción de tutela implica determinar primero si en este caso los actos administrativos son definitivos o de trámite. Las manifestaciones de la voluntad de la administración en este caso se dieron en respuesta a derechos de petición y fueron las siguientes:

Tabla 5. Actos administrativos del caso

Requisito	Cumple/No cumple
Respuesta del 13 de junio de 2025 con radicado No. 20254100261111 de la	Decisión: informar que existían vacantes disponibles para el mismo empleo correspondiente al de inspector de policía urbano categoría especial y 1º categoría, Código 233, Grado 23.

¹³ Esto ocurre, por ejemplo, cuando “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 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que pretende demostrar que la aplicación de estas normas, en su caso concreto, lesiona sus derechos fundamentales”. Corte Constitucional, Sentencia T-156 de 2024, que reitera la Sentencia SU-067 de 2022.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 2022, que reitera Sentencia SU-077 de 2018.

Secretaría de Gobierno de Bogotá

Respuesta del 21 de julio de 2025 con radicado 2025RS101176 de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Diferir la decisión de autorizar el nombramiento del señor David Camilo Cahuana Martínez a la Comisión Nacional del Servicio Civil quien es la entidad facultada para autorizar el uso de la lista de elegibles del concurso de ascenso en el que el accionante había participado para proveer las vacantes disponibles.

Fundamento jurídico: Acuerdo No. 27 del 18 de mayo de 2023, modificado por el Acuerdo No. 55 de 15 de junio 2023.

Decisión: negar la posibilidad de que el accionante sea nombrado en una vacante definitiva de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá al considerar improcedente la autorización del uso de la lista de elegibles del concurso de ascenso para el empleo de Inspector de Policía Urbano por tratarse de vacantes generadas con posterioridad al inicio del concurso en el que aquel participó.

Fundamento jurídico: Acuerdo 019 de 2024 y el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004.

36. La respuesta emitida por la Secretaría de Gobierno de Bogotá no puede ser entendida como un acto administrativo de carácter definitivo porque no resolvió la situación del accionante y su posibilidad de ser nombrado en una de las vacantes definitivas. Esto se debe a que difirió esa decisión a la Comisión Nacional del Servicio Civil sin tomar una postura y, por otra parte, solo informó la disponibilidad de las vacantes. Por el contrario, la respuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil sí constituye un acto administrativo de carácter definitivo porque modificó la situación jurídica de David Cahuana al imponer una limitación para poder ser nombrado como Inspector de Policía Urbano. Lo anterior, en tanto no autorizó el uso de la lista de elegibles en la que él se encuentra en la primera posición de espera. Ese acto administrativo es de carácter definitivo porque cierra la posibilidad de que el accionante sea nombrado en el cargo para que él concursó.

37. Esa respuesta al derecho de petición puede ser entendida como acto administrativo en tanto la petición realizada fue de tipo particular para obtener el reconocimiento o garantía de un derecho subjetivo. Sobre este aspecto, la Sentencia T-230 de 2020 aplicó una tipología del derecho de petición y evidenció que las peticiones de carácter particular podían buscar el reconocimiento de un derecho o a la garantía del mismo a partir de una acción de la autoridad respectiva. En el caso de David Cahuana, él buscó que se le reconociera el derecho a ser nombrado en el cargo para el que concursó y la respuesta a su petición fue la expresión de la voluntad de la autoridad del Estado, que es la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el sentido de negar ese derecho. Esa respuesta específica acredita un elemento esencial del acto administrativo que es la modificación de una situación jurídica.

38. En la medida que el acto administrativo del caso es de carácter definitivo, la regla jurisprudencial es la improcedencia general de la acción de tutela para controvertirlo. No obstante, la Sala considera que en el caso de David Cahuana se cumplen las excepciones que establece la jurisprudencia a esa regla general. Por una parte, se plantea un problema de naturaleza constitucional que desborda las competencias del juez administrativo y, por otra, existe la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable. Debe precisarse que el análisis de subsidiariedad se hace solo respecto de la respuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil porque ese es el último acto realizado por las autoridades accionadas y porque es el que efectivamente transformó con efectos jurídicos la situación del accionante al negarle sus derechos.

39. *El caso plantea un problema de naturaleza constitucional que desborda las competencias del juez administrativo.* La discusión sobre la validez constitucional y legal de usar las listas de elegibles de concursos de ascensos para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del concurso fue discutida en sede de tutela, por lo menos, en las sentencias T-485 de 2025 y T-340 de 2020. En esas sentencias este debate fue declarado de relevancia constitucional. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-340 de 2020 se admitió la tutela porque el accionante era la primera persona en la lista de espera de los elegibles construida por los resultados meritorios en el concurso. De ahí que la discusión giraba alrededor de cómo asegurar el principio del mérito en la provisión de las vacantes de acuerdo con la interpretación de la Constitución y la Ley 1960 de 2019. La Sala Cuarta de Revisión concuerda con esa postura por las siguientes razones. Primera, la posibilidad de usar las listas de elegibles de ascenso para vacantes no ofertadas discute el principio constitucional del mérito. En efecto, tanto elegibles de la lista de ingreso como de ascenso alegan contar con las condiciones meritorias para ser nombradas, siempre que exista una vacante en el mismo empleo o empleo equivalente al concursado. En ese orden, determinar que tanto concursantes de ingreso como de ascenso pueden acceder a vacantes no ofertadas en la convocatoria a un concurso implica determinar el alcance del principio constitucional del mérito.

40. Segunda, con base en las contestaciones a la acción de tutela y al auto de pruebas, en este caso se discute la garantía del derecho a la igualdad entre concursantes de ascenso y de ingreso. Por una parte, el accionante considera que ambos grupos deben tener acceso a las vacantes generadas con posterioridad, mientras que, por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil argumenta que estos tienen una regulación diferencial que

obliga a darles un trato diferenciado. Tercera, este caso tiene importancia constitucional porque, como se mostrará en las consideraciones de la sentencia, la solución a este debate ha sido reiterada en sentencias de tutela y constitucionalidad y aun así la Comisión Nacional del Servicio Civil, con base en sus normas internas, insiste en un criterio contrario al de esta Corte. De ahí que la intervención de este tribunal sea relevante para asegurar el respeto de su precedente. En esas condiciones, el debate constitucional del caso desborda las competencias de los jueces contencioso administrativo.

41. *La necesidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.* Como se señaló en el aparte sobre el análisis de subsidiariedad, la regla general de improcedencia de la acción de tutela tiene dos excepciones: la especial relevancia constitucional del caso y la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Debe señalarse que estos requisitos no son concurrentes, sino que el cumplimiento de solo uno de ellos habilita la procedencia de la acción de tutela. A pesar de que en este caso ya se demostró la especial relevancia constitucional, también se demostrará que existe la necesidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Así, en las sentencias T-485 de 2025 y T-340 de 2020 a los participantes de concursos de mérito no se les permitió ser nombrados en vacantes del mismo empleo o empleos equivalentes generadas con posterioridad al acto de apertura de sus respectivos concursos de ascensos, a pesar de estar en la lista de elegibles. En esas sentencias se declaró la procedencia de la tutela por dos razones.

42. En la Sentencia T-485 de 2025 se admitió la procedencia porque el accionante tenía enfermedades graves que hacían necesario un remedio urgente para evitar un perjuicio irremediable. Por su parte, en la Sentencia T-340 de 2020 se argumentó que la fecha de pérdida de vigencia de la lista de elegibles era cercana, por lo que el accionante no podía esperar a un proceso contencioso administrativo. En este caso concreto, la lista de elegibles en la que se encuentra David Cahuana vence el 16 de agosto de 2026, de ahí que exista un plazo de cuatro meses que no se estima suficiente para los tiempos que toma una decisión en la jurisdicción contenciosa administrativa.

43. Ahora bien, aunque en la Sentencia T-156 de 2024 se consideró que las medidas cautelares de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa llevaban a que, de manera general, estos fueran idóneos para proteger los derechos de los concursantes en convocatorias de mérito, lo cierto es que, en este caso concreto, esa exigencia no resulta razonable. A pesar de la existencia de medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, su decisión también está sujeta a términos procesales y a la

carga de trabajo de dicha jurisdicción. En ese sentido, un plazo de cuatro meses para que la lista de elegibles pierda vigencia, puede acarrear a que ni siquiera las medidas cautelares ante los jueces contenciosos sean idóneas.

44. Lo anterior puede verse a partir del contraste de este caso con el de la Sentencia T-156 de 2024, pues en aquella oportunidad la lista de elegibles de la accionante tenía una vigencia de un año, siendo este un plazo más prolongado que el que se presenta en el debate formulado por David Cahuana Martínez. A esto se suma que las entidades accionadas no han discutido circunstancias que podrían hacer debatible la vocación de nombramiento del accionante. Así, como se verá en el análisis del caso concreto, ninguna entidad rebate que el accionante se encuentra en una lista de elegibles vigente y que en ella él ocupa la primera posición en espera. Además, la Secretaría de Gobierno en su respuesta al auto de pruebas manifestó que existían vacantes definitivas sobre las que la Comisión Nacional del Servicio Civil podría realizar el estudio de equivalencia entre el empleo ofertado y dichas vacantes, para determinar si se trata del mismo empleo o un empleo equivalente. De ahí que dada la proximidad de la fecha de vencimiento de la lista de elegibles en la que se encuentra el accionante y que no se discuten aspectos centrales de su vocación de nombramiento, someter su controversia a la jurisdicción contencioso administrativo resulta desproporcionado y lo expondría al perjuicio irremediable de perder la posibilidad de ser nombrado por la pérdida de vigencia de la lista de elegibles en la que se encuentra.

45. Ahora, el juez de segunda instancia consideró que la tutela procedía como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales. No obstante, se concluye que en realidad el amparo debe proceder de manera definitiva, con base en las sentencias T-485 de 2025 y T-340 de 2020, y el hecho de que se demostró que este asunto tiene relevancia constitucional especial y que los recursos contencioso administrativos no son eficaces dadas las condiciones del accionante. En las sentencias previamente citadas se señaló que cuando la discusión que contiene la acción de tutela es de especial relevancia constitucional, la tutela es el mecanismo verdaderamente idóneo y por lo tanto el juicio constitucional sobre el tema debe ser definitivo. Además, estas sentencias señalaron que cuando los recursos contencioso administrativos no son eficaces por el tiempo de vigencia de la lista de elegibles o por las condiciones de salud del accionante, esto último que no es el caso en esta oportunidad, el amparo debe ser definitivo porque los medios judiciales no son idóneos. De ahí que el amparo será definitivo en esta ocasión.

46. Por último, en este caso, el accionante en cumplimiento de la orden de segunda instancia presentó solicitud de conciliación de cara a un proceso contencioso administrativo. Aunque por regla general¹⁵ la existencia de procesos contenciosos desvirtúan la subsidiariedad, en este proceso la mera conciliación extrajudicial no tiene la entidad para considerar que existe un proceso contencioso administrativo en curso que impida el trámite de la acción de tutela, menos aun cuando dicha actuación obedece a lo dispuesto por la autoridad judicial que conoció la acción de amparo. Además, en esta sentencia se ha demostrado que a diferencia de lo decidido por el juez de segunda instancia, la acción es plenamente procedente de manera definitiva porque el riesgo de un perjuicio irremediable y la especial relevancia constitucional del caso hacen inidóneos los recursos contencioso administrativos. Por lo tanto, la exigencia del juez de segunda instancia se explica en el marco de un amparo transitorio que ahora la Corte Constitucional ha considerado innecesario, pues el amparo definitivo se encontró procedente.

3. Delimitación del problema jurídico y metodología de decisión

47. En esta oportunidad, la Sala Cuarta de Revisión debe resolver el caso de David Cahuana, quien fue incluido en la lista de elegibles en un concurso de ascenso para acceder al cargo de Inspector de Policía Urbano en la Secretaría de Gobierno de Bogotá. La posición que ocupó en esa lista superó el número de vacantes ofertadas, pero con posterioridad al inicio del concurso se generaron vacantes definitivas adicionales en la entidad. Por esa razón, él solicitó ser nombrado en una de ellas, pero la Comisión Nacional del Servicio Civil negó la posibilidad de usar la lista de elegibles del concurso de ascenso en el que participó al alegar la prohibición normativa (Acuerdo 019 de 2024 y el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004) de usar las listas de ascenso para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del respectivo concurso.

48. Por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil formó una lista unificada de elegibles para proveer las vacantes definitivas solo con las listas del concurso de ingreso sin la de ascenso. Por esa razón, en este caso también se discute cómo garantizar los derechos de un concursante de la lista de elegibles de ascenso con respeto a la igualdad y el principio del mérito, cuando las posiciones generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso se están proveyendo con base en una lista de elegibles unificada del concurso de ingreso en el que hay concursantes con mejor puntaje que el accionante.

¹⁵ Ver, T-008 de 2026.

49. A partir de lo expuesto, la Corte debe resolver dos asuntos. Primero, los siguientes problemas jurídicos:

¿Constituye una violación del principio del mérito y el derecho al acceso a cargos públicos que la Comisión Nacional del Servicio Civil se niegue a permitir el uso de la lista de elegibles de ascenso para proveer vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria?

50. Para resolver estos dos asuntos, la Sala abordará (i) los conceptos generales respecto de los concursos de mérito de ascenso y de lista de elegibles, (ii) las reglas jurisprudenciales sobre la validez de emplear la lista de elegibles para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del concurso de ascenso, (iii) los retos para garantizar el respeto al principio de supremacía constitucional y (iv) el caso concreto.

4. Breve referencia a los concursos de mérito de ascenso y al concepto de lista de elegibles

51. Los artículos 125 y 126 de la Constitución establecen como principio de acceso al empleo y a los cargos públicos el mérito. Esas normas constitucionales señalan que, por regla general, todo empleo público debe ser de carrera. A su vez, el acceso a los cargos públicos deberá hacerse, por regla general, a través de concurso de méritos, con excepción de los cargos de elección popular, los cargos de libre nombramiento y remoción, y los trabajadores oficiales. Finalmente, la elección de servidores que hacen las corporaciones públicas debe estar precedida de una convocatoria pública y de la definición de requisitos y procedimientos que aseguren, entre otros, la publicidad, la transparencia, la participación ciudadana, la equidad de género y los criterios de mérito para su selección. En ese orden, el mérito es la condición para el ingreso, el ascenso y la permanencia en el empleo público, y no solo para cargos de carrera, sino para todo cargo o empleo público¹⁶.

52. La Corte Constitucional también ha señalado en la sentencia C-249 de 2012 que el principio del mérito y la carrera administrativa hacen parte de los ejes definitorios de la Constitución. De ahí que esta no deba ser desdibujada o se afectarían los principios de igualdad, imparcialidad, eficiencia y profesionalización de la función pública. La Corte Constitucional en esa misma decisión señaló que la garantía del mérito en los procesos de selección debe asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el ascenso en los cargos públicos. Es por ello que

¹⁶ Ver, las sentencias Corte Constitucional. C-134 de 2024 y SU-067 de 2022.

su garantía tiene especial relevancia de cara al derecho a la igualdad de las personas y su desconocimiento implica distorsionar la identidad de la Constitución de 1991.

53. El principio del mérito se asegura, entre otras medidas, a través de los procesos de selección mediante concurso de mérito. En ese orden, las entidades estatales pueden contar con regímenes de carrera especial o hacer parte del régimen general de carrera. Las entidades estatales que hacen parte del régimen general de carrera están descritas en el artículo 3 de la Ley 909 de 2004. En el numeral 1, literal c de dicho artículo de la Ley 909 de 2004 se establece que las disposiciones de esa ley aplicarán a los empleados de carrera del nivel territorial, lo que incluye el Distrito Capital. En consecuencia, los concursos de carrera o procesos de selección realizados por la Alcaldía de Bogotá D.C se rigen por el régimen general de carrera establecido en la Ley 909 de 2004 y por las leyes que la modifican y desarrollan.

54. Ahora, un concurso de méritos es un proceso de selección en el que cualquier persona que acredite los requisitos y condiciones requeridas para el desempeño de los empleos puede participar de la competencia y en el que se eligen a las personas que demuestran, por mérito, y a través de determinada documentación y pruebas, que son las mejores para desempeñar las funciones de determinado cargo¹⁷. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 909 de 2004, los concursos pueden ser de ingreso o de ascenso.

55. Los concursos de ascenso son de tipo mixto, es decir, se hacen conjuntamente con los concursos de ingreso de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 1960 de 2019. Un concurso de ascenso busca permitirles a quienes ya ingresaron al servicio público que asciendan a posiciones de mayor nivel y responsabilidad. De acuerdo con la Sentencia C-077 de 2021, que estudió la constitucionalidad de esta figura, los concursos mixtos de ascenso buscan crear un sistema de movilidad horizontal para los trabajadores del Estado que también asegure el mérito y el acceso al empleo público más allá del ingreso. Los concursos mixtos de ascenso tienen dos reglas principales. La primera es que en el acto que convoca el concurso solo se ofertarán para ascenso el 30% de las vacantes si:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo, o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.

¹⁷ Ver, la sentencia Corte Constitucional. C-333 de 2012 y el artículo 29 de la Ley 909 de 2004.

2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.

3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer¹⁸.

56. La segunda es que, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, las listas de elegibles de los concursos de ascenso se podrán emplear para proveer vacantes definitivas generadas con posterioridad al inicio del respectivo concurso, siempre que estas sean en un empleo equivalente. Por su parte, una lista de elegibles hace referencia a una de las cinco etapas de un concurso de mérito. Durante esa etapa, la Comisión Nacional del Servicio Civil emite un acto administrativo que debe ser publicado en la página de dicha entidad, con el grupo de personas que cuentan con una posición meritoria para acceder al empleo concursado¹⁹. Es así como una vez que están en firme los resultados del proceso de selección y, con base en estos, se organiza una lista de concursantes en estricto orden de mérito, con una vigencia de dos años y a partir de la cual se deberán cubrir las vacantes²⁰. El uso de la lista de elegibles para proveer las vacantes es obligatorio²¹. Las listas de elegibles solo pueden ser empleadas para proveer vacantes ofertadas o generadas con posterioridad que cumplan con el requisito de ser el mismo empleo o un empleo equivalente.

5. La validez de emplear la lista de elegibles para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del concurso de ascenso. Reiteración de jurisprudencia

57. La postura jurisprudencial sobre la validez de emplear la lista de elegibles para proveer vacantes definitivas no ofertadas al inicio del concurso de mérito ha venido siendo fijada en distintas sentencias. En primer lugar, en la Sentencia T-340 de 2020 se estableció de manera general que las listas de elegibles de los concursos pueden ser empleadas para proveer vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso. Luego, en la Sentencia T-485 de 2025 se reiteró esta regla, pero de manera específica para concursantes de la modalidad de ascenso incluidos en listas de elegibles. Finalmente, en la Sentencia C-197 de 2025 se reiteró tal regla de uso de las listas de elegibles para proveer vacantes generadas con

¹⁸ Ver, artículo 29 de la Ley 909 de 2004.

¹⁹ Las cuatro etapas, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, son: convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y periodo de prueba.

²⁰ Ver la sentencia Corte Constitucional. C-197 de 2025.

²¹ Ver las sentencias Corte Constitucional. C-319 de 2010 y C-331 de 2022.

posterioridad de forma general para los concursos de mérito. La postura de la Corte Constitucional en la Sentencia T-485 de 2025 es que, en virtud de la modificación que hizo el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 al artículo 29 de la Ley 909 de 2004, en la actualidad no hay una prohibición para usar las listas de elegibles de concursos de ascenso para proveer vacantes que no fueron ofertadas al inicio del proceso, sino que se generaron con posterioridad. Para sustentar esta postura, la jurisprudencia ha argumentado lo siguiente.

58. Primero, el principio constitucional del mérito y el derecho al acceso a cargos públicos autorizan a que cualquier persona en una lista de elegibles sea nombrada en una vacante definitiva dentro de su estricta vigencia. No obstante, esa autorización genera diferentes tipos de derechos según la posición ocupada en la lista de elegible. Así, debido al carácter vinculante de las listas de elegibles, las personas que ocupan una posición en la lista que concuerda con el número de vacantes ofrecidas tienen un derecho adquirido a ser nombradas en periodo de prueba en los cargos ofertados. En cambio, quienes hacen parte de la lista de elegibles, pero ocuparon una posición que supera las vacantes existentes solo tienen una mera expectativa a ser nombrados en los cargos y adquieren el derecho cuando se acredita que “(a) la persona participó en un concurso de méritos; (b) que el nombre fue incluido en la lista de elegibles y (c) que existe una vacante para ser designado”²².

59. Estas reglas se justifican en que las personas que hacen parte de una lista de elegibles acreditaron una condición meritoria, al margen del número de vacantes que estén disponibles. En consecuencia, probaron el requisito de acceso al empleo público que es, a su vez, un derecho subjetivo protegido por la Constitución. En todo caso, el uso de la lista de elegibles para vacantes ofertadas o no ofertadas de manera inicial solo es posible dentro de su vigencia²³.

60. Segundo, la prohibición del empleo de las listas de elegibles para proveer vacantes generadas con posterioridad al inicio del concurso perdió su fundamento normativo con la modificación del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019. Esa última norma autorizó ese uso específico de la lista de elegibles en estricto orden de mérito, por el término de dos años y solo para vacantes definitivas y empleos equivalentes²⁴.

²² Ver las sentencias Corte Constitucional. C-084 de 2018, C-331 de 2022 y C-197 de 2025.

²³ Ver las justificaciones de las sentencias Corte Constitucional. SU-446 de 2011, C-040 de 1995 y C-197 de 2025.

²⁴ Artículo 6 de la Ley 1960 de: “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

61. Tercero, la autorización que creó la Ley 1960 de 2019 es acotada a nivel temporal, respetuosa del mérito y además limitada a proveer vacantes definitivas y equivalentes. Esto quiere decir que solo se pueden proveer vacantes en las que el titular del cargo se aparta por completo del cargo por algunas de las causales del artículo 2.2.5.2.1 del Decreto 1083 de 2015²⁵. Al tiempo, solo se puede proveer una vacante que (i) pertenece a la misma entidad, (ii) tiene el mismo nivel jerárquico, (iii) tiene igual grado salarial, (iv) tiene los mismos requisitos de estudio y experiencia y (v) tiene una similitud en propósito, funciones y competencias comportamentales con la que se ofreció inicialmente en el concurso de ascenso.

62. Por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil alegó que el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 no podía ser interpretado en el sentido que autorizaba a que las listas de elegibles en concursos de ascensos se emplearan para proveer vacantes definitivas generadas de manera posterior a la convocatoria del proceso de selección. Esto, debido a la regla del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 que ordena que en estos concursos se oferten solo el 30% de las vacantes para la modalidad de ascenso. La Corte Constitucional no comparte esa postura con base en las características y finalidades de los concursos de ascenso e ingreso y del alcance de la regla del artículo 29 de la Ley 909 de 2004. Los concursos de ascenso permiten, con base en el mérito, que personas ya vinculadas a la función pública accedan a empleos de mayor jerarquía y responsabilidad. Por su parte, los concursos de ingreso posibilitan que personas que no hacen parte de la función pública accedan a empleos públicos para los cuales demuestran contar con el mérito requerido.

63. En las sentencias C-266 de 2002 y C-034 de 2015 la Corte estudió la relación entre los concursos de ascenso e ingreso y si era posible que en regímenes especiales se establecieran concursos cerrados de ascenso. Aunque esas sentencias estudiaron demandas contra regímenes especiales, la Corte hizo consideraciones generales sobre la relación entre los

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”.

²⁵ Las causales del artículo 2.2.5.2.1 del Decreto 1083 de 2015 son: “1. Por renuncia regularmente aceptada. // 2. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción. // 3. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa. // 4. Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento provisional. // 5. Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario. // 6. Por revocatoria del nombramiento. // 7. Por invalidez absoluta. // 8. Por estar gozando de pensión. // 9. Por edad de retiro forzoso. // 10. Por traslado. // 11. Por declaratoria de nulidad del nombramiento por decisión judicial o en los casos en que la vacancia se ordene judicialmente. // 12. Por declaratoria de abandono del empleo. // 13. Por muerte. // 14. Por terminación del período para el cual fue nombrado. // 15. Las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.”

concurantes de ingreso y ascenso que son relevantes para resolver el presente asunto. La Corte Constitucional definió que los concursos cerrados de ascenso son incompatibles con el principio del mérito y que lesionan desproporcionadamente los derechos de los terceros que pueden tener mejor mérito que los funcionarios actuales de las entidades estatales. Por esa razón, definió que en el diseño de los procesos de selección se deben garantizar los derechos de los actuales servidores públicos a acceder a cargos de mayor jerarquía, pero también los derechos de los terceros a ingresar al empleo público.

64. En ese orden, la medida del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 que ordena que en los concursos mixtos de ascenso e ingreso solo se oferten el 30% de las vacantes para ascenso responde a esa necesidad de balancear los derechos de los servidores activos de carrera y de las demás personas que aspiran a acceder al servicio público. Ahora, frente a la presunta incompatibilidad entre la regla del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 y la aplicabilidad de la regla del artículo sexto de la Ley 1960 de 2019, la Sala constata que la primera está limitada a una fase del concurso específico y es la convocatoria. Es decir, con el fin de que la modalidad de ascenso no impida el acceso a los cargos en modalidad de ingreso, las vacantes definitivas ofertadas al inicio del proceso de selección deben tener un límite porcentual para los funcionarios activos. No obstante la redacción de esa regla no implica que esta se extienda más allá de la provisión de las vacantes ofertadas. Una vez el 30% de esas vacantes ha sido destinado a la modalidad de ascenso y el 70% ha correspondido a la modalidad de ingreso no existe un deber en cuanto aplicar la norma para la provisión de vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del proceso de selección.

65. Ahora, esto no implica que frente a las vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso no se deba respetar el derecho de los terceros a ingresar al servicio, aunque no sean servidores públicos activos. No obstante, el deber de continuar balanceando los derechos de ambos grupos (concurantes de ingreso y de ascenso) no implica que la posibilidad de acceder a cargos públicos de alguno de esos grupos sea anulada. Por el contrario, frente a las vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso ambos grupos deben poder acceder en condiciones de igualdad a los empleos, siempre que se respete el principio del mérito en el orden de provisión de las vacantes definitivas disponibles. Por lo tanto, no existe una incompatibilidad entre el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 y la aplicabilidad del artículo sexto de la Ley 1960 de 2019 para las listas de elegibles de concursos de ascensos respecto de las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del proceso de selección.

66. En conclusión, para que una persona pueda ser nombrada en un cargo cuya vacante se generó con posterioridad al inicio de un concurso de ascenso es necesario que (i) la persona esté incluida en la lista de elegibles, (ii) la lista de elegibles esté vigente, (iii) haya una vacante definitiva y (iv) la vacante definitiva sea en el mismo empleo o empleo equivalente.

6. El principio de supremacía constitucional y el carácter vinculante del precedente constitucional

67. Luego de la expedición de la Constitución de 1991 y el inicio del trabajo de la Corte Constitucional, una de las discusiones centrales fue el lugar de la Constitución y la jurisprudencia constitucional en el sistema jurídico y en la sociedad. El artículo 4° de la Constitución estableció la supremacía constitucional y la consecuente prohibición de que cualquier norma contradijera los postulados constitucionales. Esto se tradujo por la Corte Constitucional en el deber de que las decisiones del Estado y de la sociedad fueran coherentes y desarrollaran los mandatos constitucionales, sin importar cuán fuerte o modesto sea quien toma la decisión o produce una norma²⁶. Ello significa que, a la hora de tomar decisiones generales o concretas, las autoridades deben consultar primero qué ordena la Constitución antes de dar prelación a lo que ordene cualquier otra norma de menor rango.

68. Posteriormente, esta Corte desarrolló la teoría del precedente en el ordenamiento colombiano y reconoció el valor obligatorio de la jurisprudencia constitucional. Además de la necesidad de salvaguardar la igualdad, este tribunal encontró que las decisiones de la jurisprudencia constitucional tienen un valor central en el ordenamiento en la medida que fijan el sentido e interpretación de la norma superior que es la Constitución²⁷.

69. A pesar de que, jurídicamente, la supremacía de la Carta y la obligatoriedad del precedente constitucional están claras desde hace más de 30 años, esta Corte no ha dejado de identificar casos en que las autoridades consultan y aplican normas inferiores sin hacerlas coherentes con la Constitución. Casos recientes de derechos de las personas migrantes resueltos en sentencias como la SU-543 de 2023 y T-166 de 2024 han llevado a que la Corte identifique que las normas técnicas del ejecutivo son aplicadas con mayor precisión y obligatoriedad que la Constitución. Esta práctica se ha explicado desde los estudios académicos porque las entidades y autoridades valoran de manera diferente la utilidad y validez de las fuentes, al margen de su jerarquía. Por ejemplo, se ha dado más valor a las normas técnicas que produce una entidad especializada, bajo un criterio de experticia y

²⁶ Ver, entre otras, las sentencias Corte Constitucional. C-131 de 1993 y T-120 de 1997.

²⁷ Ver, entre otras, las sentencias Corte Constitucional. T-406 de 1992 y SU-068 de 2018.

concreción de la norma y de quien la produce. Esto también ocurre porque para sus propósitos argumentativos una fuente es más útil que otra, a pesar de su superioridad o inferioridad jerárquica²⁸.

70. En ese orden, persiste el reto de lograr que todas las autoridades vean y asuman la Constitución y la argumentación constitucional para tomar sus decisiones. Esto pasa por una apropiación de la garantía de los derechos como propósito central del Estado. De ahí que la vigencia plena del artículo 4º de la Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, exige la transformación de las habilidades y aptitudes de las autoridades del Estado, para que observen y asimilen como relevantes las garantías, reglas y principios de la Constitución de cara a la consecución de los objetivos de sus entidades. Sobre este punto, frente al caso concreto, la Sala se ocupará en los remedios.

7. Caso concreto

71. Para resolver el caso concreto, la Sala de Revisión dividirá el análisis en tres partes. Primero, establecerá si David Cahuana Martínez tiene derecho a ser nombrado en una de las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso, dado que él hace parte de una lista de elegibles de ascenso. Además, se establecerá si la Comisión Nacional del Servicio Civil violó sus derechos al debido proceso, ascenso de cargos públicos, confianza legítima, seguridad jurídica, igualdad y trabajo al negarle esa posibilidad.

72. Segundo, se establecerá cómo compatibilizar el derecho de David Cahuana Martínez con los derechos de los demás concursantes de la modalidad de ingreso del concurso realizado por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá y la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tercero, se analizará el respeto a la primacía constitucional de cara a la postura jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la discusión sobre el uso de las listas de elegibles de vacantes de ascenso, como pasa a explicarse.

73. En primer lugar, **la Comisión Nacional del Servicio Civil violó los derechos a la igualdad, el acceso al empleo público con base en el mérito, el trabajo y el debido proceso.** La Sala estableció, en el fundamento 66, que una persona que hace parte de la lista de ascenso de un concurso de méritos

²⁸ Jorge González Jácome (2006), “El problema de las fuentes del Derecho. Una perspectiva desde la argumentación jurídica”, en: Revista Universitas. Bogotá, No. 112, Julio - diciembre, pp. 265-293; Mattei, Ugo, Comparative law and economics. University of Michigan Press, Georgia, 1998, págs. 101-121; y Kennedy, Duncan, Libertad y restricción en la decisión judicial, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1999.

tiene derecho a ser nombrada si (i) la persona está incluida en la lista de elegibles; (ii) si la lista de elegibles está vigente; (iii) si hay una vacante definitiva y (iv) si la vacante definitiva corresponde al mismo empleo o empleo equivalente. En el caso concreto se acreditan tres de los cuatro requisitos aludidos. El último requisito no se logró acreditar por la negativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil a realizar el estudio técnico sobre la procedencia de usar la lista que incluye la comprobación de la equivalencia del empleo²⁹ con el fin de habilitar el nombramiento de David Cahuana en el mismo empleo o en un empleo equivalente al que concursó.

74. David Cahuana Martínez hace parte de la lista de elegibles de ascenso establecida en la Resolución No. 13977 del 26 de julio de 2024 de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Allí se validó que David Cahuana obtuvo un puntaje de 63.64. Todas las partes, en sus contestaciones a la acción de tutela y en la respuesta al auto de pruebas, aceptaron ese hecho, junto con que luego de unos nombramientos realizados por la Secretaría de Gobierno de Bogotá el accionante llegó a ocupar la primera posición en lista de espera. Por otra parte, la lista de elegibles se conformó en julio de 2024 y como estas tienen una vigencia de dos años, conforme al numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, se acredita que la lista está vigente.

75. De acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Gobierno de Bogotá al auto de pruebas en sede de revisión, existen en la actualidad 14 vacantes definitivas disponibles para el mismo empleo o empleo equivalente por el que concursó el accionante. No obstante, la definición de esa equivalencia fue realizada por la Secretaría de Gobierno con base en la denominación del cargo. Sin embargo, para poder determinar que un empleo es el mismo o equivalente a uno ofertado en un proceso de selección es necesario verificar sus funciones con base en la ficha técnica, puesto que un mismo cargo puede implicar distintos empleos. Por esa razón, en la medida que la entidad competente para hacer ese análisis, que es la Comisión Nacional del Servicio Civil³⁰, no ha emitido un concepto de equivalencia entre esas 14 vacantes y el empleo para el que concursó David Cahuana no es posible acreditar ese requisito.

76. No obstante, sí es posible establecer que este requisito no se logró sustentar por una negativa injustificada de la Comisión Nacional del Servicio Civil a adelantar los trámites requeridos para habilitar el nombramiento de David

²⁹ Numeral 13 del artículo 2 del Acuerdo 019 de 2024 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

³⁰ Ver, Decreto 1083 de 2015 y Acuerdo 019 de 2024.

Cahuana. Esa negativa se hizo con base en un argumento que no se sustenta en la normatividad aplicable ni la jurisprudencia constitucional vigente. Es así como la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en su respuesta del 13 de junio de 2025, consideró que debía ser la Comisión Nacional del Servicio Civil quien autorizara el nombramiento de David Cahuana. Para ello, esta entidad debía realizar el estudio de equivalencias entre las vacantes y el cargo concursado. No obstante, la Comisión Nacional del Servicio Civil se negó a adelantar cualquier trámite, lo que incluyó el estudio de equivalencias, que permitiera el nombramiento del accionante con base en la postura jurídica reflejada en la normatividad interna de dicha Comisión (Acuerdo No. 19 del 16 de mayo de 2024 y Circular Externa 2024RS096973 del 12 de julio de 2024) que impide la posibilidad de que David Cahuana sea nombrado en las vacantes generadas después de la convocatoria del concurso.

77. Así, con base en esa postura, cuando la Secretaría de Gobierno de Bogotá solicitó autorización para proveer 82 vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso, la Comisión Nacional del Servicio Civil conformó una lista unificada para las OPEC 206003 y 206004 de la modalidad de ingreso y no incluyó la OPEC 205963 del concurso de ascenso. Estos actos fueron violatorios de los derechos al debido proceso, acceso a cargos públicos, igualdad y trabajo de David Camilo Cahuana Martínez como se pasa a demostrar.

78. David Cahuana se enfrentó a un obstáculo jurídico injustificado para acceder al empleo público en su modalidad de ascenso y asegurar su derecho al trabajo. Como se evidenció en el capítulo 5 de las consideraciones de esta sentencia, a partir del principio constitucional del mérito y de la modificación que hizo la Ley 1960 de 2019 de la Ley 909 de 2004, la jurisprudencia constitucional ha establecido, en sede de tutela y constitucionalidad, que no existe una prohibición para usar las listas de elegibles de concursos de ascensos para proveer vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso. A pesar de ese criterio constitucional establecido y reiterado desde 2020, la Comisión Nacional del Servicio Civil negó la posibilidad de que el accionante accediera al empleo público con base en un criterio jurídico que ha sido desautorizado por la Corte Constitucional. Esto implica que el obstáculo que se impuso para el acceso al empleo público del accionante no contaba con un fundamento jurídico válido.

79. Es por ello que el acto administrativo que negó la solicitud de Cahuana Martínez para que se autorizara el uso de la lista de elegibles del concurso de ascenso para nombrarlo en el cargo de Inspector de Policía Urbano presentó

un error en las fuentes normativas aplicables, puesto que no se sustentó en la regla jurisprudencial y legal vigente para este tipo de casos. En efecto, es posible concluir que no existía una prohibición jurídica para que la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantara el estudio técnico sobre la procedencia de la lista para realizar el estudio de equivalencias y demás procedimientos necesarios para viabilizar el nombramiento del accionante. Esa actuación estaba llamada, a su vez, a respetar los derechos de los concursantes de ingreso en tanto ambos grupos (ascenso e ingreso) podían acceder en condiciones de igualdad a las vacantes ofertadas con posterioridad a la convocatoria del concurso, en estricto orden de mérito como se mostró en las consideraciones anteriores de esta sentencia.

80. La Comisión Nacional del Servicio Civil argumentó en su respuesta al auto de pruebas que entre los concursantes de ascenso e ingreso existen diferencias que hacen imposible tratarlos por igual. Así, alegó que conforme a la Ley 909 de 2004 en los concursos mixtos solo se ofertan para ascenso el 30% de las vacantes. No obstante, la Comisión Nacional del Servicio Civil dejó de considerar que este porcentaje está establecido en la ley para el caso de las vacantes ofertadas. En efecto, para balancear el acceso por ascenso y por ingreso, la ley limitó el número de vacantes ofertadas que puede ser destinado al ingreso por ascenso. No obstante, no hizo lo mismo para el caso de vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso. En ese caso, la Corte Constitucional, en las sentencias previamente señaladas, ha establecido que la regla que rige la asignación de las vacantes es el mérito con independencia del tipo de acceso al empleo público del concursante, sea ascenso o ingreso. En esos eventos, el principio constitucional del mérito indica que cualquier persona en posición meritoria dentro de una lista de elegibles puede acceder a las vacantes que no fueron ofertadas, pero que se generaron con posterioridad a la convocatoria del concurso.

81. En consecuencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil no siguió el precedente constitucional a la hora de decidir sobre la habilitación del nombramiento de David Cahuana, lo que implicó a su vez la violación del derecho al debido proceso, en tanto este incluye la garantía de que las decisiones de la administración estén sustentadas en los hechos y fundamentaciones jurídicas pertinentes para el caso concreto y no en otras³¹. En este evento, el acto administrativo empleó argumentos jurídicos contrarios al criterio legal y constitucional vigente desde la expedición de la

³¹ Ver las sentencias T-279 de 2023, T-146 de 2022 y T-204 de 2012.

Ley 1960 de 2019 y la emisión de las Sentencias T-340 de 2020 y T-485 de 2025. Por lo tanto, no se ofreció una motivación suficiente conforme a los estándares del derecho al debido proceso, puesto que se emplearon razones jurídicas que no eran aplicables al caso concreto.

82. A partir de este obstáculo jurídico injustificado, la Comisión Nacional del Servicio Civil solo autorizó nombramientos en vacantes generadas con posterioridad para las listas de elegibles de ingreso. Con esa acción, David Cahuana fue posicionado en desigualdad ante los concursantes de esa modalidad quienes podían acceder a más de ochenta vacantes definitivas disponibles, mientras que el accionante solo podía acceder a las que fueron ofertadas para el concurso de ascenso. Esa circunstancia de desigualdad y la negación de la posibilidad de acceder al empleo público no tuvo una justificación adecuada, sino que se sustentó en una postura jurídica que, como se señaló previamente, no resulta válida conforme a la jurisprudencia constitucional y a la Ley 1960 de 2019.

83. Segundo, la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá adelantar el estudio de equivalencias entre el cargo concursado y las vacantes disponibles en la Secretaría de Gobierno. Si ese estudio de equivalencias resulta positivo se deberá nombrar a David Cahuana con respeto al orden meritario de los concursantes de ingreso y ascenso.

84. La Comisión Nacional del Servicio Civil creó una situación de conflicto de derechos respecto del caso de David Cahuana cuando creó una lista unificada para proveer 82 vacantes, que la Secretaría de Gobierno de Bogotá identificó, solo con los concursantes de la modalidad de ingreso. En efecto, como se estableció previamente, el señor Cahuana Martínez tiene derecho a que la Comisión Nacional del Servicio desarrolle los procedimientos necesarios para habilitar su nombramiento si existen vacantes definitivas en el mismo empleo o empleo equivalente al concursado. No obstante, debido a que la Comisión Nacional del Servicio Civil solo autorizó el uso de las listas de elegibles en la modalidad de ingreso, ya se han realizado nombramientos sin considerar la situación de los concursantes de la lista de elegibles de ascenso. Cabe resaltar que esta situación no fue considerada por el juez de tutela de segunda instancia cuando amparó los derechos del accionante, quizás porque no fue alegada por las partes.

85. En todo caso, la Sala no puede desconocer la situación que plantea la Secretaría de Gobierno de Bogotá sobre la existencia de otras personas de la modalidad de ingreso del concurso con mejor condición de mérito que el

accionante y que deberían ser nombradas con anterioridad. Así, la Secretaría explicó que existen siete personas con mejor puntaje que el accionante y 12 vacantes disponibles. Es por ello que la Corte debe asegurar todos los derechos en tensión. Tanto las personas de la lista de ingreso como el accionante que hace parte de la lista de ascenso tienen el derecho a acceder al empleo público en estricto orden de mérito y en igualdad de condiciones respecto de las vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria del concurso.

86. En consecuencia, para armonizar los derechos en juego y para respetar el hecho de que respecto de David Cahuana no se ha verificado la equivalencia de los empleos, se procederá a ordenar que la Comisión Nacional del Servicio Civil realice estudio técnico de procedencia de uso de lista, incluida la determinación de la equivalencia del empleo concursado por el accionante con las vacantes informadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá y que si en dicho estudio se acredita una equivalencia entre el empleo concursado y las vacantes definitivas disponibles, se proceda a autorizar el nombramiento de David Cahuana. Para esos efectos, la Secretaría de Gobierno de Bogotá hará el nombramiento en estricto orden de mérito, esto es, respetando los derechos de acceso al empleo público de los concursantes en la modalidad de ingreso que tengan mejor posición meritoria que el accionante.

87. Tercero, **la Comisión Nacional del Servicio Civil debe abstenerse de anteponer la normatividad interna a la Ley 1960 de 2019 y a la jurisprudencia constitucional en lo relativo al uso de las listas de elegibles de concursos de ascenso para proveer vacantes definitivas posteriores a la convocatoria de un concurso.** La Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá encontró en su fallo de segunda instancia que la Comisión Nacional del Servicio Civil cuenta con normatividad interna que contradice la jurisprudencia constitucional reseñada en el capítulo 5 de esta sentencia y la Ley 1960 de 2019. La Comisión insiste en considerar que existe una prohibición para el uso de las listas de elegibles de ascenso para proveer vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria al respectivo concurso. La Sala indagó, mediante el auto de pruebas, por las razones que sustentaban la permanencia de ese criterio a pesar del cambio normativo y su validación a nivel jurisprudencial. Los fundamentos de la Comisión fueron expuestos en los antecedentes de esta sentencia.

88. En su contestación a la acción de tutela, la aludida Comisión justificó su postura en el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 909 de 2004 que establece

que para los concursos de ascenso solo se destinará el 30% de las vacantes ofertadas. Además de esa norma legal, la Comisión Nacional del Servicio Civil alegó su normatividad interna. Ese argumento de la entidad accionada demuestra que no se consultó en la producción de la normatividad interna la jurisprudencia constitucional y que esta se está subordinando a las normas técnicas sobre los concursos. Además, en su respuesta al auto de pruebas, la Comisión Nacional del Servicio Civil argumentó por qué expidió una normatividad contraria a la interpretación de la Ley 1960 de 2019 que hizo el juez de segunda instancia. A pesar de ese ejercicio argumentativo, la Comisión nunca consideró en su respuesta que la interpretación del juez de segunda instancia coincidía con la de la Corte Constitucional en sentencias de tutela y constitucionalidad.

89. En ese sentido, al margen de la plausibilidad de los argumentos de dicha entidad, esta obvió que esas afirmaciones ya fueron contestadas por la jurisprudencia constitucional cuando interpretó que la autorización de uso de listas de elegibles del artículo sexto de la Ley 1960 de 2019 cobija por igual a concursos de ascenso e ingreso. En el capítulo 5 de esta providencia se expuso que la Corte Constitucional desde 2020 y de manera reiterada ha establecido que el artículo 29 de la Ley 909 de 2004 se debe leer de manera conjunta con el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019 que permitió el uso de todas las listas de elegibles para proveer vacantes posteriores al inicio del concurso. A pesar de ello, la Comisión accionada ha sido renuente a acatar el precedente constitucional y tampoco evidenció que lo consultara a la hora de hacer su producción normativa. Esto encuadra en un problema de respeto de la supremacía constitucional y de la vinculatoriedad del precedente constitucional.

90. En la medida en que la normatividad interna de la Comisión Nacional del Servicio Civil muestra un criterio reiterado contrario a la jurisprudencia constitucional vinculante, es necesario ordenarle que en el futuro se abstenga de emplear el criterio según el cual las listas de elegibles de ascenso no se pueden emplear para proveer vacantes generadas con posterioridad al inicio del concurso. Ahora, este criterio se viene empleando porque los funcionarios de esa entidad cuentan con fundamento normativo interno para hacerlo. Por lo tanto, para garantizar la vigencia de la interpretación jurisprudencial que aplicó el principio constitucional del mérito a este tipo de conflictos, es necesario ordenarle a dicha entidad que modifique su normatividad interna para hacerla coherente con el precedente constitucional. Del mismo modo, se instará a la Comisión para que en su producción normativa respete la obligatoriedad del precedente constitucional

y la supremacía constitucional, por lo que deberá difundir esta sentencia entre sus funcionarios y colaboradores.

8. Decisión por adoptar

91. A partir de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión ordenará que:

- (i) la Comisión Nacional del Servicio Civil adelante el estudio técnico de procedencia de uso de lista para determinar la equivalencia entre el empleo por el que concursó David Cahuana y las vacantes definitivas reportadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá;
- (ii) si el estudio de equivalencia identifica que las vacantes definitivas informadas por la Secretaría de Gobierno corresponden al mismo empleo o a empleo equivalente al concursado por David Cahuana Martínez proceda a nombrarlo con estricto respeto al orden de mérito, esto es, asegurando los derechos de los concursantes de la modalidad de ingreso con mejor posición meritatoria;
- (iii) la Comisión Nacional del Servicio Civil se abstenga en el futuro de expedir actos administrativos fundamentados en el criterio de que las listas de elegibles de concursos de ascenso no son empleables para proveer las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del respectivo concurso;
- (iv) la Comisión Nacional del Servicio Civil adecúe su normatividad interna para que sea coherente con el criterio de que las listas de elegibles de concursos de ascensos se pueden emplear para proveer las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del respectivo concurso con respeto a la supremacía constitucional y al precedente constitucional vinculante; y
- (v) la Comisión Nacional del Servicio Civil difunda esta sentencia entre sus funcionarios y colaboradores, en especial el llamado que se hace a emplear las fuentes constitucionales en la producción normativa interna y en los actos administrativos que expida la entidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de la Sala Séptima de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en el sentido de **AMPARAR** de manera definitiva los derechos al debido proceso, igualdad y acceso al empleo público con base en el mérito de David Camilo Cahuana Martínez.

SEGUNDO. ORDENAR a la Comisión Nacional del Servicio Civil que, en el término de diez (10) hábiles contados a partir de la comunicación de esta sentencia, adelante el estudio técnico de procedencia de uso de lista en el que deberá evaluar y definir la equivalencia entre el empleo por el que concursó David Camilo Cahuana Martínez y las vacantes definitivas reportadas por la Secretaría de Gobierno de Bogotá. En caso de que el estudio de equivalencia identifique que el empleo concursado por David Camilo Cahuana Martínez es el mismo empleo o empleo equivalente al de las vacantes definitivas existentes en la Secretaría de Gobierno de Bogotá deberá, de manera inmediata, autorizar su nombramiento en dichas vacantes.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría de Gobierno de Bogotá que si el estudio técnico de procedencia de uso de lista identifica que el empleo concursado por David Camilo Cahuana Martínez es el mismo empleo o empleo equivalente al de las vacantes definitivas existentes en dicha entidad, nombre a David Camilo Cahuana Martínez en una de las vacantes definitivas reportadas por aquella.

CUARTO. ORDENAR a la Comisión Nacional del Servicio Civil que se abstenga en el futuro de expedir actos administrativos fundamentados en el criterio de que las listas de elegibles de concursos de ascenso no son empleables para proveer las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del respectivo concurso.

QUINTO. ORDENAR a la Comisión Nacional del Servicio Civil que adecúe su normatividad interna para que sea coherente con el criterio de que las listas de elegibles de concursos de ascensos se pueden emplear para proveer las vacantes definitivas generadas con posterioridad a la convocatoria del respectivo concurso, con respeto a la supremacía constitucional y al precedente constitucional vinculante.

SEXTO. ORDENAR a la Comisión Nacional del Servicio Civil que difunda esta providencia entre sus funcionarios y colaboradores, en especial el llamado que hace a emplear las fuentes constitucionales en la producción normativa interna y en los actos administrativos que expida la entidad.

SÉPTIMO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General