



**JUZGADO 33 DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE  
LOCALIDAD DE CHAPINERO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020)

**ACCIÓN DE TUTELA** No. 11001-41-89-033-2020-00278-00

**Accionante:** MARÍA CONSUELO CASTILLO SANDOVAL.  
**Accionado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO  
DISTRITAL – UAECD – Vinculados – NUEVA E.P.S. –  
ARL POSITIVA – JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN  
DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA Y  
MINISTERIO DE SALUD.  
**Asunto:** Sentencia de Primera Instancia.

**ASUNTO A RESOLVER**

Procede el Despacho a resolver la ACCIÓN DE TUTELA de la referencia presentada por MARÍA CONSUELO CASTILLO SANDOVAL en la que se acusa la vulneración del derecho fundamental A LA VIDA, AL TRABAJO, A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA, LA SEGURIDAD SOCIAL, AL MÍNIMO VITAL Y AL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. Hechos**

Manifiesta la accionante que a través del Contrato No. 180 del 8 de abril de 2005, se vinculó laboralmente con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, en el área de reconocimiento predial. A través del Contrato No. 434 del 27 de enero de 2006, continuó su vinculación, siendo asignada para adelantar las actividades propias del servicio al ciudadano en los puntos de atención, denominado “*atención al usuario*”.

Para los siguientes años, fue vinculada indistintamente como contratista y supernumeraria hasta el 13 de octubre de 2013, cargos a través de los cuales continuó adelantando actividades propias del servicio al ciudadano, en los puntos de atención de Bosa, Américas, 20 de julio y Supercade CAD (Avenida Carrera 30).

El 14 de octubre de 2013 fue nombrada como funcionaria de planta provisional, para seguir adelantando las actividades de atención al usuario, siendo nombrada en el cargo de Técnico Operativo Grado 03 o Grado 01.

Señala que actualmente se encuentra ocupando el cargo de Técnico Operativo, Código 314, Grado 01, nombrada mediante Resolución No. 1614 del 9 de septiembre de 2016 como funcionaria provisional, adelantando las actividades de atención al usuario, en el área de Gerencia Comercial y atención al usuario.

El 28 de agosto de 2018, bajo documento ER-23239, señala haber comunicado a la entidad sobre su estado de salud que tiempo atrás venía en deterioro, e indicando dolor en la zona lumbar asociada a la columna vertebral, y diagnosticada por la Nueva EPS como “Lumbago con radiculopatía causada por una hernia discal a nivel lumbar”. Después de un proceso con especialistas, el 12 de abril de 2019, bajo comunicación No. GRB-GM-3251-19, le informaron sobre el proceso de calificación de origen por sospecha de enfermedad laboral de los diagnósticos “M751 SINDROME DEL MANGUITO ROTATORIO BILATERAL, M518 DISCOPATÍA LUMBAR CON RADICULOPATÍA Y M771 EPICONDILITIS LATERAL BILATERAL”.

El 12 de noviembre de 2019, bajo oficio ER-30949 comunicó a la UAECD haber sido notificada de la calificación de origen proferida por parte de la Coordinación Médica Laboral de la Nueva EPS – Regional Bogotá y remitida a Positiva por los diagnósticos: “ENFERMEDAD LABORAL G560 SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO (BILATERAL), ENFERMEDAD LABORAL M771 EPICONDILITIS LATERAL (BILATERAL), ENFERMEDAD LABORAL M751 SÍNDROME DEL MANGUITO ROTATORIO (BILATERAL), ENFERMEDAD COMÚN M518 DISCOPATÍA LUMBAR L4-L5 L5-S1”.

El 13 de febrero de 2020, bajo oficio ER-4055 remitió a la UAECD copia de la comunicación emitida por la Compañía de seguros Positiva sobre los

diagnósticos. Así mismo, el 21 de agosto de 2020, la Coordinadora de Medicina Laboral de la Regional Bogotá de la Nueva EPS, remite a la Junta de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca su caso, documento del cual tiene igualmente conocimiento la UAECD.

Seguidamente el 19 de agosto de 2020, comunicó a la UAECD sobre la decisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, en la cual informó que “(...) 2. *El desenlace reclamado se encuentra expresamente listado en la tabla de enfermedad laboral vigente en Colombia. (...) 5. Existe coherencia entre la exposición descrita y el menú de enfermedades que ostenta la paciente*”.

Dicta que mediante Resolución No. 0949 del 9 de octubre de 2020 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, **sin ninguna consideración**, en su artículo segundo da por terminado su nombramiento provisional efectuado mediante Resolución No. 1614 del 9 de septiembre de 2016, para el cargo de Técnico Operativo, Código 314, Grado 01.

Junto con su demanda aporto:

- Resolución No. 0949 del 9 de octubre de 2020.
- Oficio conocimiento de su estado de salud del 27 de agosto de 2018.
- Comunicación del 17 de abril de 2019 a la UAECD.
- Comunicación del 12 de noviembre de 2019 a la UAECD.
- Comunicación notificación calificación de origen a Positiva Compañía de Seguros S.A.
- Comunicación del 13 de febrero de 2020 a la UAECD.
- Oficio GRB-GM-5148-20 Controversia Origen.
- Comunicación del 19 de agosto de 2020 a la UAECD.
- Ponencia Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.
- Formulario de dictamen para la calificación del origen del 13 de agosto de 2020.

## **1.2. Argumentos de los accionados.**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL  
- UAECD**

Manifiestan que no es cierto lo que afirma la accionante que el acto administrativo carezca de consideración, pues por el contrario cuanta con motivación suficiente que da cuenta que la expedición de la Resolución 0949 de 2020 es producto de un proceso de selección adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y que fue iniciado el 15 de enero de 2019 mediante Acuerdo No. 20191000000226.

De acuerdo con lo anterior y una vez cumplidas todas las etapas del proceso de selección, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió la Resolución No. 9529 del 18 de septiembre de 2020, a través de la cual conformó y adopto la lista de elegibles para proveer las vacantes definitivas, dentro de los cuales se encuentra el cargo de la ahora accionante.

Indica que la servidora María Consuelo Castillo Sandoval, fue nombrada en provisionalidad mediante Resolución 1614 del 9 de septiembre de 2016 en el empleo Técnico Operativo Código 314 Grado 01 en la Gerencia Comercial y de Atención al Usuario, del cual tomó posesión el 12 de septiembre de 2016. El empleo que actualmente ocupa la accionante hizo parte del proceso de selección No. 824 de 2018 – Convocatoria DISTRITO CAPITAL-CNSC con Código OPEC No. 53653, por encontrarse en vacancia definitiva.

El 28 de agosto de 2018 mediante radicado 2020ER23239, la funcionaria radicó oficio para poner en conocimiento las dolencias en la zona lumbar y el hombro, así como el tratamiento seguido con médicos especialistas. El 12 de noviembre de 2019 a través de radicado 2020ER30949 remitió notificación de calificación de origen de la Coordinación Médica Laboral de la Nueva EPS, Regional Bogotá. Así mismo, el 20 de noviembre de 2019 mediante radicado 2020ER32145, la Coordinación Médica Laboral de la Nueva EPS (Regional Bogotá) remitió a la UAECD, notificación de calificación de origen con dicho diagnóstico.

Mediante radicado 2020ER4055 delo 13 de febrero de 2020, la servidora puso en conocimiento respuesta a ella como asegurada, de la Compañía de Seguros Positiva en la que informa que “por el diagnostico – SÍNDROME DE TÚNEL CARPIANO BILATERAL (G560), EPICONDILITIS LATERAL (M771), SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO Y OTROS TRASTORNOS ESPECIFICADOS DE

LOS DISCOS INTERVERTEBRALES- Positiva Compañía de Seguros S.A. informa que: *“verificando en el sistema de información se evidencia que el evento ocurrido el 26/09/2019 Siniestro 372641428 se encuentra ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá mediante oficio fechado del 22/01/2020 con radicado de SAL-2020-01-005-009010.”*

Igualmente, mediante radicado 2020ER14162 del 20 de agosto de 2020 la servidora remitió la decisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, de fecha 13 de agosto de 2020.

Así las cosas, señalan que la accionante NO ha aportado a la entidad Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, certificado de discapacidad para acreditarle esa condición.

En lo que respecta al actuar de la entidad, la Subgerencia de Recursos Humanos ha ofrecido constante acompañamiento a través del subproceso de Seguridad y Salud en el Trabajo, como última actuación para apoyar su trabajo en casa; se tramitó el traslado de su silla de trabajo el 17 de junio de 2020 previa validación y acompañamiento de la fisioterapeuta de la ARL. No obstante, a los hechos señalados frente a la enfermedad laboral diagnosticada a la funcionaria, advierten que la Ley 909 de 2004 en su artículo 27 dispone que el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa, se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

De conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia SU-917 de 2010, la terminación del nombramiento provisional o el de su prorrogación, procede por acto motivado, y solo es admisible constitucionalmente como motivación de la finalización de la relación laboral, entre otras, la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, como en efecto sucede en el caso sub examine.

Por lo anterior, señalan no configurarse vulneración alguna al derecho a la vida, toda vez que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, está dando aplicación a los resultados del concurso público y de méritos adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, gestión eminentemente de carácter administrativo que en nada atenta contra su derecho de continuar

viviendo. De igual forma, en lo que respecta al derecho a la igualdad, contrario a las afirmaciones de la accionante, el derecho a la igualdad y el mérito debe garantizarse, por ende, que haya sido otra persona quien hubiere ganado el cargo al haber superado cada una de las pruebas practicadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en nada quebranta el derecho invocado.

De igual forma, la funcionaria María Consuelo Castillo, tiene y se le mantiene el derecho a permanecer en el cargo hasta tanto se poseione para desempeñarlo, a la persona que superó el concurso de méritos, situación que no ha sucedido a la fecha.

En cuanto al derecho a la estabilidad laboral reforzada, señalan que debe allegarse certificación de discapacidad para que proceda por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a realizar el estudio del caso. Por consiguiente, ante la ausencia del mismo, no es pertinente conculcarse vulneración de derechos fundamentales por parte de la entidad y mucho menos pretenderse por vía de tutela dejar sin efectos lo dispuesto en Resolución 0949 del 9 de octubre de 2020 y por ello, negar los derechos de carrera administrativa a quien concursó y superó todas las etapas del mismo.

Anuado a lo expuesto y como quiera que la accionante CASTILLO SANDOVAL, esta solicitando el pago de salarios, señalan en primer lugar que el retiro de la funcionaria a la fecha no se ha efectuado y en segundo lugar, ante el total descontento no solo del procedimiento adelantado sino de la decisión contenida en la Resolución 0949 del 2020, deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de revisar la legalidad del acto y la decisión contenida allí.

Por último, solicitan negar el amparo invocado y eximir de responsabilidad a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de la presente acción constitucional, pues quedó demostrado que no ha existido vulneración alguna a los derechos fundamentales por parte de la entidad.

Junto con su contestación aporto:

- Resolución No. 0150 del 7 de febrero de 2020.
- Acta de posesión No. 024 del 12 de febrero de 2020.
- Formulario para calificación de origen.

- Oficio GRB-GM-12611-19 notificación calificación de origen.
- Resolución No. 024 del 8 de enero de 2020.
- Oficio del 12 de noviembre de 2019.

### **NUEVA E.P.S. – Vinculado**

Desde el área de Medicina Laboral de Nueva EPS informan que la señora María Consuelo Castillo Sandoval, se encuentra afiliada a la EPS en calidad de cotizante y le fue calificado en primera oportunidad las patologías como de origen laboral, según dictamen de fecha 26 de septiembre de 2019 (G560 – SINDORME DEL TUNEL DEL CARPIO BILATERAL, M771 – EPICONDILITIS LATERAL BILATERAL, M751 – SINDROME DE MANGUITO ROTADOR BILATERAL).

Igualmente le fue calificado en primera oportunidad por parte de la EPS la patología definida de origen común M518 – DISCOPATÍA LUMBAR L4-L5, L5-S1. Dicho dictamen fue controvertido por la Administradora de Riesgos Laborales Positiva en fecha 29 de noviembre de 2019, haciendo uso de su derecho; por lo anterior remitieron el caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, entidad encargada de dirimir la controversia suscrita en fecha 21 de febrero de 2020.

Manifiesta que la EPS no es un sujeto pasivo de la presente actuación, toda vez que el asunto versa respecto de temas contractuales de los que no tienen conocimiento. Por lo anterior solicitan denegar o desvincular a Nueva EPS de la acción de tutela.

### **ARL POSITIVA – Vinculado**

Durante el termino del traslado contestaron, indicando que la señora María Consuelo Castillo Sandoval reporta un evento determinado como enfermedad laboral y registrado ante la ARL bajo siniestro No. 372641428 del 26 de septiembre de 2019 bajo los siguientes diagnósticos: G560 SÍNDROME DEL TÚNEL CARIANO (BILATERAL) – DE ORIGEN LABORAL POR JRCI; m771 epicondilitis lateral (BILATERAL) – DE ORIGEN LABORAL POR JRCI; M751 SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO (BILATERAL) – DE ORIGEN LABORAL POR JRCI; M518 DISCOPATÍA LUMBAR L4-L5 L5-S1 – DE ORIGEN COMÚN POR POSITIVA.

Los anteriores diagnósticos fueron calificados en primera oportunidad por parte de la EPS, determinando el origen de las patologías como de origen laboral; ante la calificación la Compañía Aseguradora objeto el mencionado dictamen, remitiendo el caso a calificación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, entidad que determina el origen de las patologías como laboral por medio del dictamen No. 52219417 del 13 de agosto de 2020. Dictamen del cual la Administradora de Riesgos Laborales presentó desacuerdo, encontrándose actualmente en revisión ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez con honorarios pagos.

A la fecha no registra radicación de incapacidades o solicitud de prestaciones asistenciales por parte de la usuaria, siendo pertinente para la habilitación de los mismos, obtener la calificación final por la Junta Nacional donde se establezca la entidad responsable de sus prestaciones.

Ahora bien, frente a la pretensión encaminada al reintegro laboral, se debe tener en cuenta que es un tema que corresponde únicamente a la relación entre trabajador y empleador, por ende, la ARL no es la competente para pronunciarse ni realizar ninguna acción frente al tema objeto de tutela en ese sentido.

Así las cosas, de conformidad con el análisis de las pretensiones de la tutela, no se evidencia que la entidad tenga que atender alguna pretensión al respecto; por lo tanto, en el caso no están legitimados por pasiva para actuar, ya que no son quienes deben responder por la presunta vulneración de derechos; por lo que solicitan desvincular de la presente acción de tutela a Positiva Compañía de Seguros S.A., al ser evidente que por parte de la entidad no se ha configurado acción u omisión que devenga responsabilidad alguna en el asunto debatido.

### **MINISTERIO DE SALUD – Vinculado**

Manifiestan que bajo ninguna circunstancia el Ministerio de Salud y Protección Social, oficia como superior jerárquico de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD; lo que conlleva a solicitar, se declare la improcedencia de la acción de tutela de la referencia. Así, las funciones administrativas del Ministerio, no pueden invadir la orbita de las funciones

asignadas por la constitución y la Ley a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD.

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social carece de legitimación en la causa por pasiva para ser parte dentro de la presente acción de tutela, toda vez que no es la entidad llamada a dejar sin efectos la resolución 0949 de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y permitir la permanencia de la accionante en el cargo que ocupa.

Adicionalmente y teniendo en cuenta que la acción de tutela tiene por objeto atacar un acto administrativo que declaro la insubsistencia del cargo que ostentaba la accionante, indican que la misma, se configura en una de las causales previstas en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, para la improcedencia de la tutela, no procediendo cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales.

### **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

Solicitan desvincular a la entidad de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela, teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la entidad.

En efecto, las EPS como aseguradoras en salud son responsables de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios de salud, pues el aseguramiento en salud, exige que el asegurador (EPS), asuma el riesgo transferido por el usuario, esto es, la salud y la vida del asegurado, y cumpla cabalmente con las obligaciones frente a “...la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, al prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas”.

### **1.3. Trámite Procesal**

En providencia que data del 19 de octubre de 2020, este Despacho admitió la presente acción constitucional, ordenando notificar a la entidad accionada, y

vincular a LA NUEVA E.P.S., ARL POSITIVA, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA, Y AL MINISTERIO DE SALUD, para que se pronunciaran sobre los hechos.

## 2. CONSIDERACIONES

### **CUESTIONES PREVIAS –PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

Previo al análisis del objeto de la acción de tutela interpuesta, es necesario estudiar los requisitos de procedencia de la demanda relativos a (i) la alegación de una presunta afectación de un derecho fundamental, (ii) la legitimación por activa y por pasiva, (iii) la subsidiariedad y (iv) la observancia del requisito de inmediatez.

*Legitimación por activa.* Acorde con el artículo 86 de la Carta Política, toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre. MARÍA CONSUELO CASTILLO SANDOVAL, interpuso acción de tutela contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, al considerar que la accionada vulneró sus derechos fundamentales, al expedir la Resolución No. 0949 del 9 de octubre de 2020, mediante la cual da por terminado su nombramiento en provisionalidad efectuado mediante Resolución No. 1614 del 9 de septiembre de 2016, para nombrar en periodo de prueba a la señora Sonia Alejandra Gómez Garzón, sin tener en cuenta su estado actual de salud.

*Legitimación por pasiva:* La acción de tutela fue interpuesta contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, entidad de carácter público, y de acuerdo a la reglamentación de la tutela, esta procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que amenacen o vulneren derechos fundamentales, y excepcionalmente es posible ejercerla frente a particulares si: (i) están encargados de la prestación de un servicio público; (ii) su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo; o, (iii) **el accionante se encuentra en una situación de indefensión o de subordinación.**

*Inmediatez.* El 09/10/20, fue expedida la Resolución No. 0949 por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, y la presente demanda de tutela se presentó en reparto el día 19/10/20, esto es, *10 días* han transcurrido, por lo que se configura este requisito.

*Subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “**solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. A continuación, se ocupa de analizar el cumplimiento de este requisito. (negrilla fuera del texto)

La Corte Constitucional en **Sentencia T-041 de 2019** señaló respecto del requisito de subsidiariedad que “*de conformidad con el inciso 3º del artículo 86 superior y el numeral 1º del artículo 6 del Decreto Estatutario 2591 de 1991 la acción de tutela es una herramienta de naturaleza residual y subsidiaria; de manera que, por regla general, solo procede cuando: i) el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, ii) pese a su concurrencia este no es eficaz o idóneo para lograr la protección de los derechos fundamentales, o iii) la acción se erige de manera transitoria para prevenir un perjuicio irremediable.*

De acuerdo con lo anterior, el remedio constitucional debe descartarse cuando se ejerce como un “instrumento supletorio al que se puede acudir cuando se han dejado de ejercer oportunamente los medios de defensa judicial o como un medio para obtener un pronunciamiento con mayor prontitud sin el agotamiento de las instancias ordinarias.”

La Sentencia T-161 de 2017 ha señalado que “*En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido*

*de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.”*

Si bien es cierto los actos administrativos de desvinculación de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera son susceptibles de cuestionarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que en la situación de debilidad manifiesta alegada por la actora le impone al despacho el estudio de este requisito.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

Acorde con los fundamentos fácticos expuestos, le corresponde al despacho determinar si con motivo de la decisión adoptada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital a través de la Resolución 0949 del 9 de octubre de 2020, mediante la cual declaró insubsistente el nombramiento en provisionalidad de la actora en un cargo de carrera administrativa para ser provisto por quien superó satisfactoriamente las etapas de un concurso de méritos e integró la lista de elegibles, se vulneran sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la estabilidad laboral reforzada, la seguridad social, el mínimo vital y al principio de solidaridad, habida cuenta de que se encuentra diagnosticada con “G560 SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO (BILATERAL), M771 EPICONDILITIS LATERAL (BILATERAL), M751 SÍNDROME DEL MAGUITO ROTATORIO (BILATERAL)” enfermedades de carácter laboral y “M518 DISCOPATÍA LUMBAR L4-L5, L5-S1” como enfermedad de carácter común y, por tanto, es sujeto de especial protección constitucional.

## **CASO CONCRETO**

De acuerdo a lo que muestra el proceso, se puede evidenciar que, el 9 de octubre de 2020 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, emitió Resolución No. 0949 mediante la cual hace un nombramiento en periodo de prueba y se termina un nombramiento provisional en cumplimiento del “Proceso de Selección No. 824 de 2018 – Convocatoria Distrito Capital - CNSC” de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital; la cual le fue notificada a la señora María Consuelo Castillo Sandoval como actual

funcionaria provisional del empleo Técnico Operativo Código 314 Grado 01 de la Gerencia Comercial y de Atención al Usuario.

Así las cosas y de lo manifestado por la accionante en el escrito de tutela, se tiene que lo que pretende con la presente acción de tutela, es que se deje sin efecto el acto administrativo que da por terminado el nombramiento en provisionalidad efectuado mediante Resolución No. 1614 del 9 de septiembre de 2016, pues considera que se le retira del cargo sin motivación alguna y sin tener en cuenta su estado de salud del cual conoce su empleador.

En el *sub-lite*, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD, dentro del término de contestación de la acción constitucional allegó respuesta indicando que *“no es cierto lo que afirma la accionante que el acto administrativo carezca de consideración, pues por el contrario cuanta con motivación suficiente que da cuenta que la expedición de la Resolución 0949 de 2020 es producto de un proceso de selección adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y que fue iniciado el 15 de enero de 2019 mediante Acuerdo No. 20191000000226.*

*De acuerdo con lo anterior y una vez cumplidas todas las etapas del proceso de selección, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió la Resolución No. 9529 del 18 de septiembre de 2020, a través de la cual conformó y adoptó la lista de elegibles para proveer las vacantes definitivas, dentro de los cuales se encuentra el cargo de la ahora accionante.*

(...)

*Señala que la accionante NO ha aportado a la entidad Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, certificado de discapacidad para acreditarle esa condición.*

*En lo que respecta al actuar de la entidad, la Subgerencia de Recursos Humanos ha ofrecido constante acompañamiento a través del subproceso de Seguridad y Salud en el Trabajo, como última actuación para apoyar su trabajo en casa; se tramitó el traslado de su silla de trabajo el 17 de junio de 2020 previa validación y acompañamiento de la fisioterapeuta de la ARL. No obstante, a los hechos señalados frente a la enfermedad laboral diagnosticada a la funcionaria, advierten que la Ley 909 de 2004 en su artículo 27 dispone*

*que el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa, se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.*

*(...)*

*Señala no configurarse vulneración alguna al derecho a la vida, toda vez que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, está dando aplicación a los resultados del concurso público y de méritos adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, gestión eminentemente de carácter administrativo que en nada atenta contra su derecho de continuar viviendo. De igual forma, en lo que respecta al derecho a la igualdad, contrario a las afirmaciones de la accionante, el derecho a la igualdad y el mérito debe garantizarse, por ende, que haya sido otra persona quien hubiere ganado el cargo al haber superado cada una de las pruebas practicadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en nada quebranta el derecho invocado.*

*De igual forma, la funcionaria María Consuelo Castillo, tiene y se le mantiene el derecho a permanecer en el cargo hasta tanto se poseione para desempeñarlo, a la persona que superó el concurso de méritos, situación que no ha sucedido a la fecha.*

*En cuanto al derecho a la estabilidad laboral reforzada, señalan que debe allegarse certificación de discapacidad para que proceda por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a realizar el estudio del caso. Por consiguiente, ante la ausencia del mismo, no es pertinente conculcarse vulneración de derechos fundamentales por parte de la entidad y mucho menos pretenderse por vía de tutela dejar sin efectos lo dispuesto en Resolución 0949 del 9 de octubre de 2020 y por ello, negar los derechos de carrera administrativa a quien concursó y superó todas las etapas del mismo.*

*Anuado a lo expuesto y como quiera que la accionante CASTILLO SANDOVAL, está solicitando el pago de salarios, señalan en primer lugar que el retiro de la funcionaria a la fecha no se ha efectuado y en segundo lugar, ante el total descontento no solo del procedimiento adelantado sino de la decisión contenida en la Resolución 0949 del 2020, deberá acudir ante la jurisdicción de lo*

*contencioso administrativo, con el fin de revisar la legalidad del acto y la decisión contenida allí.”*

Como ya ha sido señalado, la creación de un régimen de carrera para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, cualquiera que sea su naturaleza (general o especial), exige que el *acceso* y la *permanencia* en estos se logre, exclusivamente, con base en el mérito, a través de un proceso de selección en el que se evalúen los competencias y calidades de los aspirantes, de acuerdo con la regulación establecida por el legislador para el efecto.

Sobre esa base, quienes superen satisfactoriamente todas las etapas de un concurso para acceder a cargos públicos e integren el registro de elegibles, adquieren, entre otras prerrogativas, el derecho a la permanencia y estabilidad en el empleo para el cual aspiraron, de tal suerte que solo procederá su *retiro* por razones objetivas, derivadas de la calificación no satisfactoria en el desempeño de sus funciones, la violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y en la ley (art. 125, inciso 4º Const.). A su vez, la desvinculación de estos servidores siempre deberá estar precedida de un acto administrativo debidamente motivado.

De manera excepcional, la ley permite que los empleos de carrera puedan ser ocupados por servidores nombrados en provisionalidad cuando se presenten vacancias definitivas o temporales y, por razones del servicio, se requiera de personal suficiente para atender las necesidades de la administración, mientras estos se proveen en propiedad conforme a las formalidades legales o cesa la situación que originó la vacancia. En ese contexto, ha dicho la Corte, si bien es cierto el servidor no podrá permanecer indefinidamente en el cargo, tampoco se crea una equivalencia a un empleo de libre nombramiento y remoción, de ahí que no proceda su desvinculación por la simple voluntad discrecional del nominador.

Bajo ese entendido, los servidores nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, tal y como lo ha reconocido esta corporación en reiterados pronunciamientos, **gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia**, que se traduce en que su retiro del servicio público solo tendrá lugar por causales objetivas previstas en la Constitución y en la ley, o para proveer el cargo que ocupan con una persona que haya superado satisfactoriamente el

respectivo concurso de méritos, razones todas estas que deberán ser claramente expuestas en el acto de desvinculación, como garantía efectiva de su derecho al debido proceso y al acceso en condiciones de igualdad a la función pública.

*De esta forma, “la terminación de una vinculación en provisionalidad porque la plaza respectiva debe ser provista con una persona que ganó el concurso, no desconoce los derechos de esta clase de funcionarios, pues precisamente la estabilidad relativa que se le ha reconocido a quienes están vinculados bajo esta modalidad, cede frente al mejor derecho que tienen las personas que ganaron un concurso público de méritos”<sup>1</sup>*

Ahora bien, a pesar del carácter eminentemente transitorio de los nombramientos en provisionalidad en cargos de carrera, la Corte ha sido enfática en señalar que el servidor que se encuentra en dicha situación administrativa y, además, es sujeto de especial protección constitucional, como es el caso, entre otros, de las personas en condición de discapacidad o que padecen grave enfermedad, *“concorre una relación de dependencia intrínseca entre la permanencia en el empleo público y la garantía de sus derechos fundamentales, particularmente el mínimo vital y la igualdad de oportunidades. De allí que se sostenga por la jurisprudencia que la eficacia de esos derechos depende del reconocimiento de estabilidad laboral en aquellos casos, a través de un ejercicio de ponderación entre tales derechos y los principios que informan la carrera administrativa”<sup>2</sup>.*

En ese sentido, el ente nominador está en la obligación de brindarle a los servidores en las condiciones especiales anotadas, un trato preferencial, como acción afirmativa, antes de proceder a nombrar en sus cargos a quienes integraron la lista de elegibles una vez superadas todas las etapas del respectivo concurso de méritos. Ello, con el fin de garantizar el goce real de sus derechos fundamentales (art. 2º Const.) y de llevar a efecto la cláusula constitucional que exige a las autoridades en un Estado Social de Derecho, prodigar una protección especial a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13, inciso 3º Const.).

---

<sup>1</sup> Sentencia SU-446 de 2011.

<sup>2</sup> Sentencia T-373 de 2017.

Así las cosas, se desprende que a los servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, no les asiste el derecho a la estabilidad propia de quien accede a la función pública por medio de un concurso de méritos. Sin embargo, sí gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, conforme a la cual, su retiro solo procederá por razones objetivas previstas en la Constitución y en la ley, o para proveer la vacante que ocupan con una persona que haya superado satisfactoriamente las etapas de un proceso de selección e integre el registro de elegibles, dada la prevalencia del mérito como presupuesto ineludible para el acceso y permanencia en la carrera administrativa.

La sentencia T-096 de 2018 ha señalado que *“En el caso de sujetos de especial protección constitucional, como lo son quienes se encuentran en condición de discapacidad o padecen grave enfermedad, cuando surja la obligación de nombrar en sus cargos a los elegibles de un concurso de méritos, la entidad nominadora deberá, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 2º y 13 de la Constitución Política y a los precedentes constitucionales, prodigarles un trato preferencial, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para que sean los últimos en ser desvinculados del servicio público y, en el evento en que existan vacantes disponibles en cargos iguales o equivalentes a los que venían ocupando, nombrarlos en provisionalidad mientras se realiza un nuevo concurso. De no ser posible esta última solución, siempre que la situación de debilidad manifiesta se derive de una grave afectación de salud, habrá de mantenerse su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud hasta que finalicen los tratamientos médicos necesarios para su recuperación o dicha obligación sea asumida por otro empleador.”*

Conforme a lo anteriormente consignado, la terminación del vínculo laboral de un empleado que ocupa en provisionalidad un cargo de carrera porque el empleo respectivo debe ser provisto con la persona que superó todas las etapas de un concurso de méritos, no desconoce sus derechos fundamentales, pues la estabilidad relativa o intermedia que se le ha reconocido a esta categoría de servidores, cede frente al mejor derecho que tienen aquellos que participaron en un concurso público e integraron la lista de elegibles.

Así las cosas, este Despacho considera que no sería la tutela el trámite preferente para las controversias presentadas por la aquí accionante, pues no nos encontramos frente a un sujeto de especial protección como lo señala la

Corte Constitucional, para proceder su amparo, mas aun cuando existe un trámite preferente para debatir los actos administrativos de carácter particular que son dictados por la administración, esto es, a través de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, bajo la figura de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Ahora y teniendo en cuenta la manifestación que realiza la accionada respecto a que se encuentra diagnosticada con “G560 SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO (BILATERAL), M771 EPICONDILITIS LATERAL (BILATERAL), M751 SÍNDROME DEL MAGUITO ROTATORIO (BILATERAL)” enfermedades de carácter laboral y “M518 DISCOPATÍA LUMBAR L4-L5, L5-S1” enfermedad de carácter común; no existe por parte de la EPS, ARL Positiva, la Junta Regional o Nacional de Invalidez concepto de discapacidad de la señora María Consuelo Castillo Sandoval que la limite en sus labores y que la haga acreedora del derecho de estabilidad laboral reforzada, lo que significa que son patologías que no le impiden desempeñar algún otro cargo fuera de la entidad para que actualmente trabaja.

Ahora, respecto a la causación de un perjuicio irremediable para acudir a la acción de tutela, del material probatorio aportado y de las aseveraciones realizadas, no se acreditó dicha causación, más aun cuando la parte actora cuenta con las acciones respectivas ante Jurisdicción Contencioso Administrativo para tramitar las respectivas acciones y controvertir los hechos que señala en la presente acción constitucional, por lo que se torna improcedente el trámite de amparo.

En vista de lo anterior, es imperativo señalar que con base en lo expuesto y del acervo probatorio arrimado al plenario, advierte el Despacho que en el presente asunto no concurren las condiciones referidas para que proceda de manera excepcional la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales presuntamente conculcados a la aquí accionante. Por lo anterior este Juzgador procederá a negar la presente acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y TRES DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ D.C.- LOCALIDAD DE CHAPINERO**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo solicitado por el señor **JUAN MANUEL GONZALEZ PEÑA** con base en los motivos señalados.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta determinación a los intervinientes en la forma más rápida y eficaz, conforme lo ordena el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: REMITIR** las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**FERNANDO MORENO OJEDA**

**Juez**

AC

*Firmado Por:*

**FERNANDO MORENO OJEDA**

**JUEZ**

**JUZGADO 033 PEQUEÑAS CAUSAS**

**JUZGADOS PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIAS MÚLTIPLES  
DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

*Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12*

*Código de verificación:*

**de0b273aa95c63db45d41d2c921d5dd7be98b33085355da8add971e9253eff0b**

*Documento generado en 30/10/2020 05:04:15 p.m.*

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**