



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia  
**JUZGADO NOVENO CIVIL MUNICIPAL**



Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020).

## **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Acomete el despacho el resolver la acción de tutela promovida por la señora Marisabel López Valencia contra la Alcaldía de Manizales, trámite al que fueron vinculados la Comisión Nacional de Servicio Civil y la señora Mónica Liseth Quintero Cardona.

## **II. ANTECEDENTES**

1. *El petitum.* La señora Marisabel López Valencia presenta acción de tutela contra la Alcaldía de Manizales en aras de salvaguardar sus derechos fundamentales “*al trabajo, debido proceso, estabilidad laboral reforzada/ relativa, seguridad social, salud, vida en condiciones dignas y justas*”, presuntamente vulnerados por la conducta arbitraria e injustificada de la accionada, al haber terminado el nombramiento en provisionalidad como “*auxiliar administrativo, código 407, grado 4*”, adscrito a la Secretaría de Gobierno de dicha entidad; en consecuencia, solicita se ordene a dicho ente municipal deje sin efecto el oficio del 20 de marzo de 2020, mediante el cual le fue comunicada su desvinculación, por ende, se le ordene que no la desvincule del cargo antes referido, dado que la persona que fuera la seleccionada para proveer el cargo según la lista de elegibles, se encuentra ocupando un cargo diferente en otra dependencia. Asimismo, solicita que en caso de no encontrarse procedente la anterior petición, sea nombrada en provisionalidad en un cargo igual o semejante al que ocupaba.

*La causa petendi.* Afirmó la señora Marisabel López Valencia, en esencia, que fue nombrada en provisionalidad, por la Alcaldía Municipal mediante el Decreto 2384 de 2005, para ocupar el cargo determinado como “*Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 4*”, adscrito a la Secretaría de Gobierno; y que se encontraba disfrutando su periodo de vacaciones, cuando fue requerida por la Oficina de Gestión Humana de la accionada para que se reintegrara a sus labores en forma inmediata; que una vez se reincorporó, le fue informada la terminación de su nombramiento en provisionalidad, en razón a que había sido nombrada en periodo de prueba la señora Mónica Liseth Quintero Cardona.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

Refiere que por haberse realizado su despido, estando ella en periodo de vacaciones, la Alcaldía de Manizales cometió una irregularidad, puesto que en el oficio mediante el cual le fue autorizado el disfrute de las mismas, se indicaba que *“sin excepción y de conformidad con el artículo 15 del Decreto 1045 de 1976- vigente- su periodo vacacional no podrá ser interrumpido”*; además, este era un derecho adquirido, razón por la cual no era procedente la suspensión, y mucho menos ser desvinculada durante el lapso de descanso.

Relata, que no le fue posible realizar la entrega formal del cargo, dado que la persona nombrada se encuentra cubriendo unas vacaciones en otra dependencia, razón por la cual arguye que su despido fue ilegal, no solo por haberla desvinculado cuando el cargo no sería provisto en forma inmediata, sino también por haberle interrumpido sus vacaciones para tal fin.

Manifiesta que es madre cabeza de familia, que su hijo, el cual se encuentra estudiando, y su madre, quien padece graves afecciones en su salud y es de avanzada edad, dependen de sus ingresos; que para atender los gastos de su hogar y la educación de su hijo ha tenido que acudir a créditos con entidades financieras; que actualmente se encuentra realizando los trámites para la adquisición de una vivienda de interés social, proyecto que ante la pérdida de su empleo ya no podrá llevarse a cabo; en tal virtud, refiere que con el actuar de la Alcaldía de Manizales, se están quebrantando sus derechos fundamentales y los de su familia, haciéndose más gravosa la situación, por el actual estado de emergencia, y porque no cuenta con otros ingresos, lo que también pone en riesgo su seguridad social y el de su grupo familiar.

De otro lado indica que también padece quebrantos en su salud y que a la fecha se encuentra en tratamientos médicos y acompañamiento psicológico y psiquiátrico permanente; e iterando que por ser madre cabeza de hogar, debe dársele un trato especial y preferencial, que la tutela es el medio idóneo para salvaguardar sus derechos, ya que por el estado de emergencia no puede acudir a otro mecanismo judicial; y finalmente, señala que el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Manizales, dictó sentencia favorable en la acción de tutela con radicado 2020-00065-00 de 22 de abril del presente año. *(fls. 3 al 23. Expediente Digital)*.

2. Admitida la acción de amparo, se decretaron las pruebas necesarias para dirimir el asunto, se dispuso la vinculación de la Comisión Nacional de Servicio Civil y de la señora Mónica Liseth Quintero Cardona; y se efectuaron los demás ordenamientos legales pertinentes, negándose la medida provisional deprecada *(Ver. fl. 91 al 93, ibídem)*.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

2.1. Por auto del 7 de mayo de 2020, este Despacho dispuso requerir a la accionada para que realizara aclaración de las respuestas otorgadas a los interrogantes planteados por este Judicial en el auto admisorio. (*fl. 191, del expediente digital*).

Notificada de la acción de amparo, la señora **Mónica Liseth Quintero Cardona**, informó al Despacho a través del correo electrónico que puso en conocimiento la solicitud al Jefe de Seguridad Ciudadana, y no realizó ningún pronunciamiento adicional. (*fl. 193. Exp. Digital*).

Por su parte, la **Alcaldía de Manizales**, expresa en resumen en las contestaciones allegadas al presente trámite tuitivo, que se opone frente a las pretensiones, toda vez que las actuaciones administrativas adelantadas por dicho ente municipal fueron ajustadas a la Constitución y las leyes que rigen el asunto; que la vacante fue provista acudiendo a las listas de elegibles conformadas por la CNSC, como resultado de la Convocatoria Territorial Centro Oriente No. 0691 de 2018; que no existe vulneración por su parte frente a los derechos fundamentales invocados por la accionante, en razón a que la desvinculación no obedeció a un despido sin justa causa, sino a que el titular del cargo tomó posesión del mismo, puesto que dada la necesidad de proveer el cargo que ocupaba la actora en vacancia definitiva, fue reportado a la CNSC, quien es la entidad encargada de reglamentar la carrera administrativa; que para proveer el cargo se acudió a la lista de elegibles constituida mediante concurso de méritos; y en cuanto a la petición de la actora, en lo atinente a dejar sin efecto el trámite de terminación del contrato en provisionalidad manifestó que no es procedente, en razón a que ya efectuó el nombramiento y posesión de las personas que conformaron la lista de elegibles en estricto orden de mérito; frente a la presunta condición de madre cabeza de familia refiere que no la eximia de demostrar sus capacidades en igualdad de condiciones.

Sostiene frente a los hechos 1, 2, 3, 4, que son ciertos, y aclara que sí es viable interrumpir el periodo de vacaciones por necesidades del servicio; que es obligación del servidor público hacer entrega del cargo; que la accionante no acreditó la condición de madre cabeza de familia; que la protección especial establecida en el Decreto 1083 de 2015, solo opera en los eventos que la lista de elegibles sea inferior al número de cargos a proveer; también relata que no ha omitido los parámetros fijados por el Gobierno Nacional en virtud al actual estado de emergencia; que las personas a quién se les termina la relación laboral, se les realiza el pago correspondiente a la liquidación, con lo que pueden atender su necesidades básicas; y que no es procedente la vinculación de dos personas a un mismo cargo, puesto que de hacerlo incurrirían en un detrimento patrimonial.

De igual manera aduce que en el presente trámite tuitivo la accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual resulta improcedente esta acción constitucional. En cuanto a los interrogantes planteados por



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

el Despacho refiere que una vez tuvo conocimiento de la lista de elegibles procedieron con la identificación de los funcionarios en provisionalidad que pudieran ser sujetos de especial protección, a través de entrevistas telefónicas, que posterior programaron visitas domiciliarias para obtener mayor información, empero las mismas no se pudieron llevar a cabo, dado el estado de confinamiento decretado con ocasión a la pandemia por COVID 19; que la señora Marisabel López Valencia fue nombrada en provisionalidad en el cargo “Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 04”, adscrito a la Secretaría de Gobierno”; el cual fue reportado a la CNSC para ser proveído en forma definitiva; atendiendo la lista de elegibles el nombramiento recayó en cabeza de la señora Mónica Liseth Quintero Cardona, quien adquirió el derecho por concurso de méritos; que actualmente se encuentran vacantes en el cargo de “Auxiliar Administrativo, código 407, grado 4”, adscritos a la Secretaría de Gobierno”, cinco vacantes de las cuales 4 se encuentran provistas en provisionalidad y una se encuentra sin realizar nombramiento, ya que no han tenido la necesidad en vista que con los funcionarios actuales en las dependencias, prestan todos los servicios a su cargo.

Finalmente solicita, se declare improcedente la presente acción de tutela, por no haberse desconocido los derechos fundamentales de la accionante y, en consecuencia, pide se absuelva de cualquier responsabilidad. (*fls. 96 al 112 y 194 al 195, del exp. digital*).

La Comisión Nacional de Servicio Civil, oportunamente informó frente a la presente acción de amparo que pudo constatar que la accionante concursó en el “Proceso de Selección 691 de 2018 de la Alcaldía de Manizales en la Convocatoria Territorial Centro Oriente”, para el cargo “Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 4”; sin embargo, la misma no acreditó los requisitos mínimos exigidos para dicho empleo.

Refiere que para el cargo que ocupaba la actora fue publicada la lista de elegibles el 14 de febrero de 2020, la cual cobró firmeza el 27 del mismo mes y año; que el nombramiento en período de prueba debía formalizarse en un término de 10 días posterior a la firmeza de la lista de elegibles; que según lo establecido en el Decreto 491 de 2020, en caso de encontrarse conformada la lista de elegibles, debía realizarse el nombramiento y posesión conforme lo establece la ley; arguye que según sus funciones no tiene competencia sobre la planta de personal de la Alcaldía de Manizales; y que no existe vulneración a las prerrogativas de la accionante, en razón a que ésta ocupaba el cargo con nombramiento en provisionalidad y sabía que debía proveerse en carrera administrativa, para lo cual tuvo la oportunidad de participar en el concurso, mismo que no superó; y señala que la actora tenía conocimiento que su estabilidad laboral terminaría con el nombramiento de acuerdo al concurso de méritos.

Arguye que la protección especial que ostenta los funcionarios en provisionalidad que hayan sido identificados como padres o madres cabeza de familia, limitados físicos, psíquicos o sensoriales y prepensionados, debe ceder frente a quienes superen el concurso de méritos. Manifiesta además, que la accionante no acreditó en el plenario la existencia de condición especial como madre cabeza de familia, ni de la afectación en virtud de la cual deba dársele protección vía constitucional; que la presente acción de amparo resulta improcedente por cuanto recae sobre un acto administrativo, frente al cual existen otros mecanismos idóneos para controvertir su legalidad; en consecuencia, solicita se desvincule del presente trámite tuitivo, por falta de legitimación en la causa por pasiva, y en forma subsidiaria, se niegue las pretensiones, puesto que la actora no acreditó la vulneración de sus derechos fundamentales (*fls. 133 al 138, del exp. Digital*).

Pasadas las diligencias a despacho para adoptarse la decisión pertinente, a ello se dispone este juzgador previas las siguientes;

### **III. CONSIDERACIONES**

En los términos del artículo 86 de la Carta Política y 1º del Decreto 2591 de 1991, toda persona tiene derecho a ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la salvaguarda inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares (por éstos últimos, en los eventos prevenidos en la normativa), máxime cuando se trata de personas en estado de debilidad manifiesta por condiciones de salud.

#### **1. Aspectos Procesales**

Este Despacho es competente para tramitar la presente Acción de Tutela por facultad del artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, por el lugar de ocurrencia de la presunta vulneración del derecho fundamental citado y por haber sido instaurada contra una entidad del orden municipal. Siendo esta la única regla de competencia que el Juez de tutela debe analizar, de conformidad al auto 124 del 25 de marzo de 2009, proferido por el Alto Tribunal.

La señora Marisabel López Valencia, se encuentra legitimada para instaurar la acción de amparo en nombre propio, al tenor de lo dispuesto por el artículo 10 inciso primero del Decreto antes mencionado.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

Finalmente, el escrito que suscitó las presentes diligencias cumplió con las exigencias formales contenidas en los artículos 14 y 37, inciso 2°, del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Subsidiaridad e inmediatez.

De conformidad con lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de protección constitucional de naturaleza residual y subsidiario, que sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial y que está encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

El requisito de la **subsidiariedad**, consiste en que la acción constitucional solo procede en aquellos eventos en los que no existe otro mecanismo de protección judicial, es decir, en cada caso particular habrá que analizarse si el accionante cuenta con otros medios de defensa para hacer valer sus derechos constitucionales fundamentales, en caso positivo no será procedente instaurar la acción; al respecto se estableció en la sentencia T-544 de 2013 que *“no es la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.”*

Es de resaltar que la existencia de otro medio judicial no significa que *ipso facto* sea improcedente o innecesaria la acción de tutela, pues debe analizarse si los demás mecanismos existentes son idóneos para proteger el derecho fundamental invocado o si aquella se interpone como mecanismo transitorio; en efecto, la regla general de la subsidiariedad no tiene aplicación cuando la acción se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; la jurisprudencia ha establecido las características que debe reunir el perjuicio para ser considerado como irremediable, así:

*“[...] En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Sentencia T 081 de 2013

De igual manera la Corte Constitucional en la sentencia T- 131 de 2007, analizó el principio “*onus probandi incumbit actori*”<sup>2</sup> en materia de tutela, esto es examinó a quien compete la carga de la prueba en sede de tutela, para lo que hizo relación de los diferentes pronunciamientos, así:

En la sentencia T- 298 de 1993, la corte señaló: “[...] *El artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes”.*

En la sentencia T- 835 de 2000, la Corte Constitucional indicó “[...] *Quien pretende la protección judicial de un derecho fundamental debe demostrar los supuestos fácticos en que se funda su pretensión, como quiera que es razonable sostener que quien conoce la manera exacta como se presentan los hechos y las consecuencias de los mismos, es quien padece el daño o la amenaza de afectación”.*

En tal sentido, el Alto Tribunal Constitucional precisó en la sentencia T- 161 de 2017, que en los casos que el accionante busque el abrigo constitucional con la finalidad de evitar la consumación de un perjuicio, el accionante deberá probar con suficiencia la posible ocurrencia del menoscabo a sus derechos fundamentales, esto es, “*no basta con las simples afirmaciones que haga el tutelante, sino que le incumbe a la parte que lo alega aportar las pruebas que permita su acreditación en sede de tutela*”<sup>3</sup>; en tal virtud, decantó los elementos que deben concurrir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable, así:

- “(i) que se esté ante un perjuicio **inminente** o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;*
- (ii) el perjuicio debe ser **grave**, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;*
- (iii) se requieran de medidas **urgentes** para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y*

2 Sentencia T 131 DE 2007. Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>3</sup> Ver Sentencia T-234 de 2014.

4 Sentencia T – 427 de 2015- Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

(iv) las medidas de protección deben ser **impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”<sup>5</sup>

### 3. El asunto sometido al escrutinio del Juez Constitucional. El caso concreto.

De cara a lo expuesto en la acción Constitucional y atendiendo el precedente judicial al que se hizo referencia, el despacho deberá determinar en primer lugar, i) la procedencia de la acción de tutela frente al trámite administrativo, de cara al principio de subsidiariedad; y ii) verificar si existe una vulneración actual por parte de la Alcaldía de Manizales a los derechos fundamentales cuya protección se implora por parte de la señora Marisabel López Valencia, ello con relación a la finalización del nombramiento en provisionalidad del cargo que ostentaba en dicha entidad, sin tener en cuenta la posible condición de madre cabeza de familia, y por la cual debe recibir una protección especial.

Bajo tal panorama, este judicial vislumbra que el problema jurídico se centra en determinar, en primer lugar, si en el sub-lite se cumple el presupuesto de subsidiariedad; y en segundo lugar, una vez despejada esta vía, establecer *in concreto* la vulneración a los derechos fundamentales invocados, y cuyo reproche se endilga a la entidad territorial accionada.

En tal sentido, este judicial vislumbra que del material probatorio se desprenden las siguientes situaciones fácticas relevantes:

✚ Mediante el Acuerdo No. CNSC- 20181000004136 de 14-09-2018, la CNSC estableció las reglas del concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes permanentes al Sistema General de Carrera Administrativa de la Planta de personal de la Alcaldía de Manizales “Proceso de Selección No. 691 de 2018- Convocatoria Territorial Centro Oriente”; misma en la que se incluyó el nivel “Auxiliar Administrativo”.(fls. 139 al 163, del expediente digital) .

✚ La señora Marisabel López Valencia, se inscribió para participar en la convocatoria antes referida, para el cargo “Auxiliar Administrativo”, OPEC 68072- según atestigua la constancia obrante a folio 165 de este cuaderno.

✚ Mediante la Resolución No. CNSC- 20202230032435 del 14-02.2020, la Comisión Nacional de Servicio Civil, conformó y adoptó la lista de elegibles para proveer los cargos que fueron reportados por la Alcaldía de Manizales, determinados

<sup>5</sup> Sentencias T-107 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-816 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1309 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

como OPEC- 68072, “Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 4”; en dicha resolución relaciona un total de 60 participantes, y permite identificar el puntaje obtenido por cada uno de ellos; además, se advierte que la accionante no se encuentra incluida, y que la señora Mónica Liseth Quintero Cardona, ocupa la posición No. 15. (fls. 113 al 117, y se repite del 166 al 170. E.D)

✚ Que mediante el Decreto 491 de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, dejando establecido en el artículo 14 que de encontrarse conformadas las listas de elegibles en firme, se debe efectuar el nombramiento y posesión con sujeción a las normas que regulan la materia. (fls. 171 al 195, *ibidem*)

✚ La Líder de Proyecto de la Unidad de Gestión Humana de la Alcaldía de Manizales, le comunicó a la señora Marisabel López Valencia, a través de memorando que se le autorizaba el disfrute de su periodo vacacional desde el 02 de marzo de 2020, y que se debía reintegrar el 24 del mismo mes y año, en el que se le indica también que las vacaciones no podían ser suspendidas. (fl. 76. Exp. Digital)

✚ Registro Civil de Nacimiento, correspondiente al señor Manuel Felipe Oliveros López, el cual da cuenta que su progenitora es la señora Marisabel López Valencia, y que su fecha de nacimiento es el 16 de enero de 1994, lo que permite concluir que el señor Oliveros López, cuenta a la fecha con 25 años de edad. (fl. 77. Exp. Digital).

✚ Factura de venta, expedida por el Centro Colombo Americano de Manizales, mediante la cual se acredita que el señor Manuel Felipe canceló el valor de \$361.000, por concepto de “Adulto semana ciclo 3- Otros conceptos educativos (Biblioteca – Salas de Sistemas- otros materiales)- Elementary C/D- OPEN MIND IB STUDENTS BOOK” (fl. 78. Exp. Digital)

✚ Extracto de Libranza, expedida por el Banco BBVA, en el que se advierte que la señora Marisabel López Valencia, tiene una obligación crediticia con dicha entidad por un monto inicial de \$14.000.000. (fl. 79 de este cuaderno)

✚ Que para el presente año, la inmobiliaria Gómez, fijó el canon de arrendamiento para el bien inmueble ubicado en la CR 23 40 08, en la suma de \$1.021.922. (fl. 80. E.D.)

✚ El 19 de febrero de 2019, la actora fue atendida por la profesional tratante- psicóloga-, quien registró en la historia clínica como diagnóstico “TRANSTORNO MIXTO DE ANSIEDAD Y DEPRESIÓN”, y le ordenó 4 sesiones de psicoterapia por psicología (fl. 85, E.D)



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

✚ El 29 de octubre del pasado año, fue atendida por la especialidad de ortopedia y traumatología, el cual registró como enfermedad actual “*SECUELAS FRACTURA DE CADERA IZQUIERDA PRESENTO DELIRIUM Y TRASTORNO NEUROLOGICO SECUNDARIA DME INSUFICIENCIA RENAL*”, quien le ordenó continuar manejo por medicina interna y neurología, control en 3 meses (fls. 86 al 90, E. D)

✚ El 03 de marzo del mismo año, también fue atendida por dicha profesional y le fue ordenadas 4 sesiones de psicoterapia por psicología (fl. 84 de este cuaderno)

✚ Según la historia clínica obrante a folio 81 y siguientes, la señora Marisabel López Valencia el 28 de abril de 2020, asistió a consulta con la profesional en psicología, quien registró en la misma como diagnóstico principal “*TRASTORNO DE ANSIEDAD, NO ESPECIFICADO*” y “*EPISODIO DEPRESIVO MODERADO*”; razón por la cual le fue prescrita 8 sesiones de psicoterapia por psicología.

✚ El 03 de marzo del mismo año, también fue atendida por dicha profesional y le fue ordenadas 4 sesiones de psicoterapia por psicología (fl. 84 de este cuaderno)

✚ Mediante el Decreto 0179 de marzo 11 de 2020, el Alcalde de Manizales, realizó nombramiento en período de prueba de veinticuatro personas<sup>6</sup>, las cuales se puede corroborar que fueron tomadas de la lista de elegibles presentada por la CNSC, en estricto orden de mérito<sup>7</sup>; en el citado decreto también se efectuó la terminación de 25 personas que ocupaban los cargos en provisionalidad, explicando que dicha terminación operaría automáticamente a partir de la posesión de las personas nombradas en periodo de prueba. (fls. 119 al 123. E.D)

✚ La señora Mónica Liseth Quintero Cardona, tomó posesión en el cargo para el que fue nombrada en periodo de prueba denominado “Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 4, adscrito a la Secretaría de Gobierno”. (fl. 118. *Ibidem*)

✚ Desde el año 2019, fueron nombrados en provisionalidad en cargo de Auxiliar Administrativo por vacancia definitiva, los señores Federico Sepúlveda Sepúlveda, Mauricio Colorado Buritica, Claudia María Pabón Buitrago y Laura Londoño Pineda. (fls. 124 al 130 de este cuaderno)

✚ La Secretaría de Servicios Administrativos envió un comunicado a la CNSC, realizando consulta para que se determine si existe equivalencia entre el

<sup>6</sup> Ver folio 120 del Expediente Digital.

<sup>7</sup> Ver folios 115 y 116 de este expediente.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

empleo identificado con OPEC 68072 y el identificado con OPEC 70985. (fl. 131 y 132. E.D)

4. Analizadas las actuaciones desplegadas dentro del trámite Constitucional, y auscultados los medios de convicción de forma analítica y en conjunto, este despacho atisba que no se acredita en el plenario un perjuicio irremediable para tomar medidas provisionales ni mucho menos definitivas, en amparo de personas de especial protección constitucional, pues, no se aportó prueba idónea que demostrara las circunstancias exigidas por las subreglas creadas por la Corte Constitucional en relación con el referido perjuicio irremediable.

Dicho en otros términos, la accionante al no demostrar la existencia de un perjuicio irremediable que la afecte de manera considerable, hace colegir a este judicial que aun cuenta con la vía ordinaria, si efectivamente considera vulnerado un derecho de estirpe laboral o *iusfundamental*. Así lo ha previsto el máximo órgano constitucional al considerar que la “*acción de tutela fue regulada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo judicial autónomo[2], subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares, según lo determinado en el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.*

**Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial[3] que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.**

De esta manera, en el marco del principio de subsidiaridad, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.<sup>[4]</sup>

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por este Tribunal ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. En la sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

**“(…) la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a**

**las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad”.**

*Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.*

**En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental.** *No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección “cierta, efectiva y concreta del derecho”[5], al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo[6].”<sup>8</sup> (Resalta el Despacho).*

Conforme a lo anterior, este Despacho no observa la configuración de un perjuicio irremediable que impacte a la señora Marisabel López Valencia y que, con base en ello, deba inaplicarse el principio de subsidiariedad, pues como se indicó, *ab initio*, corresponde a un criterio Constitucional que caracteriza a la acción de tutela; por tanto correspondía a la accionante atestar de conocimiento a este judicial sobre la existencia real de una circunstancia catalogada de irremediable, pues no de otra manera es posible que el Juez de tutela entre a socavar la competencia del Juez Natural; luego ante el incumplimiento de la carga de la prueba, no puede germinar o abrirse paso a la consecuencia jurídica pretendida, incluso en forma transitoria.

Así las cosas, para el caso concreto, existen otros medios ordinarios donde puede desatarse o despacharse los pedimentos de la accionante, dado que el legislador estableció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual admite la adopción de medidas cautelares en cualquier tiempo para controvertir la legalidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, y en este caso lo concerniente a la terminación de la relación laboral germinada en un nombramiento en un cargo provisional, que ocupaba la actora en la Alcaldía de Manizales; advirtiéndose que es el medio y el escenario idóneo y eficaz para invocar la protección de las prerrogativas conculcados, según la actora.

**4.1.** Ahora bien, frente a la protección especial que depreca la actora, a causa de ser madre cabeza de familia, al respecto es importante precisar que la carrera administrativa es el mecanismo previsto por el Constituyente para que todas las personas en forma reglada puedan acceder a los cargos públicos, a través de concursos de méritos y no por la discrecionalidad del nominador. Esa es la premisa mayor prevista en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia cuando consagra que los “*empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera*”. Bajo este

<sup>8</sup> T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

parámetro se ha construido el mérito como criterio rector para ingresar a un cargo público en carrera administrativa; sin embargo, cuando los cargos dispuestos en carrera se encuentran en vacancia definitiva o temporal, podrán ser ocupados en provisionalidad, ello mientras se provee el mismo cumpliendo los requisitos de ley o mientras cesa la situación que dio lugar a la vacancia. Tal cargo en provisionalidad, continúa con la misma calidad y naturaleza; no obstante, la estabilidad de que goza el funcionario nombrado es de carácter relativo o intermedio, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, por cuanto si bien tiene una expectativa para permanecer en el cargo, no es menos cierto que no ha superado el concurso de méritos, por tanto, ante la presencia de un mejor derecho como lo es de aquella persona que aprobó todos los requisitos y exigencias en un concurso de méritos, entra a prevalecer la carrera administrativa sobre el nombramiento en provisionalidad.

Expresado en otros términos, los funcionarios públicos que ocupan un cargo en provisionalidad, también tienen una protección relativa, lo que implica que los actos administrativos de desvinculación tienen que ser motivados, esto es, que la causal de terminación del encargo debe exponerse en forma clara. Además, “(...)la situación de quienes ocupan en provisionalidad cargos de carrera administrativa, encuentra protección constitucional, en la medida en que, en igualdad de condiciones pueden participar en los concursos y gozan de estabilidad laboral, condicionada al lapso de duración del proceso de selección y hasta tanto sean reemplazados por quien se haya hecho acreedor a ocupar el cargo en virtud de sus méritos evaluados previamente”.<sup>9</sup>; incluso el Alto Tribunal ha precisado que en los casos que la persona que ocupa el cargo en provisionalidad sea un sujeto de especial protección constitucional debe proceder a realizar el nombramiento de las personas que superaron el concurso, cuidando siempre que en el evento que queden algunas vacantes sin cubrir, dicho sujetos sea quienes permanezcan en ellos, pues en todo caso la entidad deberá adoptar acciones afirmativas dispuestas en la Constitución Política, frente a tales circunstancias; empero, “(...)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>10</sup>. (Negrita del Despacho)

En cuanto a los sujetos de especial protección, el Decreto 1083 de 2015, en el parágrafo 2, del artículo 2.2.5.3.2, establece que “(...)Cuando la lista de elegibles elaborada como resultado de un proceso de selección esté conformada por un número menor de aspirantes al de empleos ofertados a proveer, la administración, antes de efectuar los respectivos nombramientos en período de prueba y retirar del servicio a los provisionales, deberá tener en cuenta el siguiente orden de protección generado por: 1. Enfermedad catastrófica o algún tipo de discapacidad. 2. Acreditar la condición de padre o madre cabeza de familia en los términos señalados en las normas vigentes y la jurisprudencia sobre la materia. 3. Ostentar la condición de prepensionados en los

9 Sentencia T- 464 de 2019

10 Sentencia SU-446 de 2011.

*términos señalados en las normas vigentes y la jurisprudencia sobre la materia. 4. Tener la condición de empleado amparado con fuero sindical.*

En el caso concreto, la señora Marisabel López Valencia, arguye que debe recibir una protección especial por tener padecimiento en su salud; no obstante, aunque se advierte según la historia clínica que la accionante se encuentra en tratamientos médico, también es que las patologías diagnosticadas no hacen parte de las clasificadas como catastróficas, ni permiten colegir de la existencia de alguna incapacidad, como lo establece la primera de las condiciones que se relacionan en el referido Decreto.

En cuanto al trato especial que reclama por tratarse de una madre cabeza de familia, dado que se encuentra a cargo de su hijo y su madre, la H. Corte Constitucional ha indicado que *“no toda mujer puede ser considerada como madre cabeza de familia por el sólo hecho de que esté a su cargo la dirección del hogar”<sup>11</sup>*, es por esto que dejó claro que para que opere la protección a la mujer, los presupuestos que deben acreditarse son *“(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.”<sup>12</sup>*

Frente al primer presupuesto, se tiene que si bien la accionante manifestó que está a cargo de su hijo y su madre, aduciendo que el primero es estudiante y la segunda se encuentra enferma y ostenta una avanzada edad, no es menos cierto, que en el cartulario obra probanza que el hijo tiene 25 años de edad, misma que supera la establecida por la Ley como de especial protección, sumado a que el estudio acreditado es de tipo informal, ni tampoco se avista que tenga alguna incapacidad para trabajar; en cuanto a la progenitora de la actora, la señora López Valencia no aportó material probatorio de que dé cuenta de la avanzada edad de ésta, ni de las afecciones en su salud; por tanto, sus aseveraciones no cuentan con la fuerza probatoria para pretender calificar su estado dentro de la figura jurídica invocada de madre cabeza de familia.

En cuanto al segundo presupuesto no acreditó que estuviera a cargo de sus dos familiares, mucho menos en forma permanente. Frente al tercer y cuarto presupuesto, nada dijo sobre su pareja, y en lo atinente al quinto presupuesto, tampoco se hizo

<sup>11</sup> Sentencia T- 003 de 2018

<sup>12</sup> Sentencia T-003 de 2018

referencia a la ausencia de otros familiares que puedan colaborar con el sustento del hogar. De ahí que, pese a que se encuentra un cargo vacante en la entidad accionada, la accionante incumplió la carga (art. 167 CGP) de probar los supuestos facticos en que se funda su pretensión, pues no acreditó las circunstancias especiales de tal talante que deban ser solventadas por el Juez Constitucional, como ser un sujeto de especial protección por ser madre cabeza de familia, siendo esta una obligación ineludible ya que ella es quien conoce de manera exacta las circunstancias que dan lugar a la condición especial que pregon.

Bajo este entendido, ciertamente la señora Marisabel López Valencia gozaba de una estabilidad laboral relativa, por encontrarse vinculada a la Alcaldía de Manizales en un cargo en provisionalidad, empero, la protección se extendió hasta que dicho empleo fue provisto en carrera en virtud al concurso de méritos, agotándose así el sistema legalmente previsto para hacer la designación y que culminó con el nombramiento y posesión de la señora Mónica Liseth Quintero Cardona; luego, este Despacho no atisba vulneración a las prerrogativas fundamentales de la accionante, pues se itera, la interesada tampoco acreditó la existencia de un perjuicio irremediable, ni una calidad especial por la cual deba recibir la protección especial que deprec.

Con todo, como se ha venido indicando pese a que la acción de tutela por regla general “(...)es improcedente contra los actos administrativos, por cuanto existen en la jurisdicción de lo contencioso administrativo los medios de control y las medidas cautelares que se presumen idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos reclamados.<sup>13</sup>, existen eventos en los cuales la acción de tutela puede proceder incluso en forma definitiva, como cuando se evidencia “(...)que (i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso”<sup>14</sup>; o en forma transitoria cuando “(ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable”<sup>15</sup>.

No obstante, frente al primer evento, esto es, lo relacionado con el debido proceso, luego de analizar el material probatorio adosado al cartulario, nada puede decirse que en las gestiones adelantadas por la Alcaldía de Manizales en lo atinente a la terminación del contrato en provisionalidad de la actora, se advierte irregularidad alguna, puesto que la señora López Valencia tuvo conocimiento de la modalidad de la vinculación, también se enteró de la convocatoria realizado por la CNSC para proveer en forma definitiva el cargo que ocupaba, pues incluso, tuvo la oportunidad de participar en él; también, se acreditó que el precitado cargo fue suplido con la lista de elegibles que conformó la entidad encargada con ocasión al concurso de méritos, fue enterada de la terminación del contrato y de las circunstancias que dieron lugar a

13 Sentencia T- 427 de 2015.

14 Sentencia T- 161 de 2017. M.P. Dr.

15 Sentencia antes citada.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

dicha culminación, y a pesar que la accionante se encontraba disfrutando de sus vacaciones, en el Decreto 1045 de 1978, el cual cita la misma parte interesada, se deja claro que una de las razones que permite la interrupción de las vacaciones es precisamente “(...) *la necesidad del servicio*”, causal que según la accionada fue la que ocasionó el reintegro, motivo que resulta lógico y administrativamente claro, puesto que la señora Marisabel debía en todo caso, ceder su derecho constituido mediante el nombramiento provisional a la persona que superó el concurso de méritos. Por tal razón, esta Judicatura no observa alguna situación que permita colegir que existe una vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, en razón a que la entidad accionada realizó el nombramiento remitiéndose a la lista de elegibles, recayendo en una persona distinta a la actora ya que esta no superó las etapas del concurso, y en consecuencia se dio terminación a su nombramiento en provisionalidad, siendo informada de dicho fenecimiento, tal y como ella misma lo afirmó en su escrito.

En el segundo evento, como se analizó ampliamente en párrafos anteriores, la señora López Valencia no acreditó una vulneración evidente o amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue a la protección inmediata del mismo.

A su turno, en lo atinente a la amparo especial que deprecia la señora Maribel López Valencia, por la posible vulneración a la seguridad social de ella y de su familia; al respecto debe decirse que si bien al finalizar la relación laboral cesan las cotizaciones a la EPS, también es que el Gobierno Nacional provee una serie de mecanismo que permiten que la actora y su núcleo familiar continúen recibiendo los servicios de salud que demande, máxime cuando con ocasión a la emergencia sanitaria decretada por causa del Coronavirus COVID- 19, el Estado Colombiano ha adoptado unas medidas de protección reforzadas para atender a cualquier ciudadano que pueda resultar infectado.

Finalmente, frente a la sentencia de tutela que invoca la accionante, esto es el fallo de tutela No. 066, proferida por el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Garantías Manizales, Caldas, con la finalidad que a su caso se le dé el mismo trato y beneficios otorgados en dicha providencia; al respecto debe decirse que “(...) *Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia...*”<sup>16</sup>. En relación al precedente horizontal, que sería el aplicables de ser procedente por tratarse de una autoridad del mismo nivel jerárquico, para que los argumentos esgrimidos por dicho sentenciador resulten vinculantes, debe existir

16 Sentencia SU- 354 DE 2017. M.P. Dr. Iván Humberto Escruería Mayolo.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

identificación estrecha en sus supuestos facticos y semejanza del problema jurídico a resolver; no obstante, el presente caso discrepa del analizado por la referida judicatura, teniendo en cuenta que el problema jurídico analizado en dicha sentencia se centró en examinar las inconsistencias presentadas, en razón a que la accionante fue desvinculada de un cargo diferente al que fue nombrada en provisionalidad; para en consecuencia vincular mediante concurso de méritos a una persona en el supuesto empleo que ocupaba la actora, resultando en ese evento procedente la acción de amparo – *según la tesis del funcionario*- en razón a que la actora fue removida de un cargo que no venía ocupando, situación que se presentaba más gravosa por la condición de madre cabeza de familia que alegaba la interesada; sin embargo, ante la ausencia de similitud entre ambos casos, resultaría abiertamente improcedente, irracional y desafortunado realizar en el sub- lite aplicación del precepto invocado por la señora López Valencia, cuando por la situación fáctica que expone su caso amerita un fundamento normativo y una argumentación distinta; de modo que la decisión citada por la actora es inaplicable a su caso, y de hacerlo la providencia adolecería de un defecto sustantivo.

Sumado a lo anterior, la decisión del referido juzgado ni siquiera resulta vinculante, pues no se trata de un órgano de cierre, y además este judicial no ha adoptado una determinación similar que lo vincule con ocasión del referido precedente horizontal.

No obstante, como ya se ha indicado la accionante podrá acudir a la vía contenciosa administrativa si efectivamente considera vulnerado sus derechos, pues es éste el juez natural de la causa; se itera, en el campo Constitucional no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permitiera abrir la compuerta al Juez de Tutela para invadir la órbita de competencia del referido juez natural, ni tampoco aportó probanza de la condición especial por la cual deba dársele un trato diferencial.

En colofón, la presente acción de tutela carece de los argumentos y pruebas suficientes para sustentar y demostrar la inconformidad de la accionante, con relación a la existencia de un perjuicio irremediable, de una condición especial o a la vulneración al debido proceso que diera el aval al Juez de tutela para definir un asunto que debe ser ventilado ante la autoridad contenciosa administrativa.

Conforme a lo esgrimido, se denegará la protección implorada por la señora Marisabel López Valencia frente a la Alcaldía de Manizales.

Para cerrar, por no advertirse vulneración de los derechos conculcados a la interesada, por parte de la Comisión Nacional de Servicio Civil y a la señora Mónica Liseth Quintero Cardona, estos serán desvinculados.



17-001-40-03-009-2020-00191-00  
Marisabel López Valencia – Alcaldía de Manizales  
Tutela de Primera Instancia

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Juzgado Noveno Civil Municipal de Manizales, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la constitución,

#### FALLA

**PRIMERO.- DENEGAR** el amparo invocado por la señora Marisabel López Valencia frente a la Alcaldía de Manizales, ello por las razones que edifican la motiva.

**SEGUNDO.- DESVINCULAR** del presente trámite constitucional a la Comisión Nacional de Servicio Civil y a la señora Mónica Liseth Quintero Cardona., por lo considerado en la parte motiva.

**TERCERO.-** Por la Secretaría, en la oportunidad legal correspondiente, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnada, en atención a lo previsto en el artículo 31 decreto 2591 de 1991. En firme la presente providencia, o la que en segunda instancia se profiera, si a ello hubiere lugar, y una vez regrese el expediente de la eventual revisión, archívense las diligencias.

**CUARTO.-** Notifíquese el presente fallo a las partes en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, ello atendiendo las directrices dadas por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión del estado de emergencia sanitaria decretado por el Gobierno Nacional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JORGE HERNÁN PULIDO CARDONA**  
**JUEZ**