



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá, D. C., ocho (8) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 08001-23-33-000-2025-00190-01
Accionante: Myriam De La Ossa Nadjar
Accionados: Procuraduría General de la Nación

Temas: Impugnación. Tutela contra autoridad pública. Estabilidad laboral relativa de funcionarios nombrados en provisionalidad. Subsidiariedad.

Decisión: Revoca la decisión de primera instancia y, en su lugar, declara la improcedencia del mecanismo de amparo.

La Sala decide la impugnación formulada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la sentencia proferida el 18 de junio de 2025 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual accedió al amparo solicitado por la parte accionante.

I. ANTECEDENTES

Solicitud de amparo

1. El 5 de junio de 2025, Myriam De La Ossa Nadjar presentó acción de tutela, como mecanismo transitorio, para obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, seguridad social y «estabilidad laboral relativa», «con la condición de radicar la respectiva demanda contenciosa administrativa dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo, so pena de dejar sin efectos [la protección otorgada]».

2. Como consecuencia de lo anterior, solicitó ordenar a la Procuraduría General de la Nación el reintegro inmediato a sus funciones como procuradora 46 judicial II para asuntos penales en Barranquilla.

3. Como **fundamentos fácticos** de la solicitud de amparo, la accionante afirmó que el 20 de noviembre de 2019 fue nombrada, en provisionalidad, mediante el Decreto No. 2214, como procuradora 46 judicial II para asuntos penales de Barranquilla. Cargo del que tomó posesión el 5 de diciembre de 2019.

4. Su vinculación se prorrogó cada 6 meses mediante decretos sucesivos, ante la ausencia de lista de elegibles vigente.

5. El 1 de junio de 2022, manifestó a la División de Talento Humano y a la Secretaría General la intención de acogerse al retiro forzoso conforme a la Sentencia SL1178 de 2022 y al parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003.



6. Sin embargo, el 30 de mayo de 2025, la Procuraduría General de la Nación, a través del Decreto No. 0620, tomó la decisión de no prorrogar nuevamente su nombramiento, con fundamento en el vencimiento de la última prórroga.

7. Como **fundamentos de derecho**, la parte accionante afirmó que la Procuraduría General de la Nación no motivó de manera específica el acto administrativo mediante el cual se dispuso su desvinculación (Decreto No. 0620), sino que, por el contrario, solo se alegó el vencimiento de la prórroga, sin realizar un análisis individualizado de su situación particular ni de la necesidad del servicio.

8. Adicionalmente, manifestó que durante toda su trayectoria en la entidad no ha tenido sanciones disciplinarias ni calificaciones insatisfactorias. Además, sostuvo que no se ha adelantado concurso alguno para proveer el cargo que venía desempeñando, lo cual desconoce el principio del mérito consagrado en las Leyes 909 de 2004 y 270 de 1996.

9. Resaltó que su salario constituye su única fuente de ingresos, razón por la cual la terminación de su vínculo laboral afecta de manera directa y significativa su derecho fundamental al mínimo vital, al no contar con otros medios de subsistencia y enfrentar compromisos financieros considerables.

10. En ese sentido, advirtió que mientras se adelanta el trámite en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que el juez determine la legalidad del acto demandado, su garantía fundamental mencionada se ve afectada de forma grave y continúa, pues la cesación de sus ingresos desde la no prórroga del nombramiento impacta de inmediato su capacidad de subsistencia, por tal razón la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo.

Intervenciones¹

11. La **Procuraduría General de la Nación** indicó que, según el numeral 6 del artículo 158 del Decreto Ley 262 de 2000, la finalización del término de duración de un nombramiento en provisionalidad, sin que exista una prórroga dispuesta por el nominador, constituye una causa objetiva y legalmente habilitada para la desvinculación del servidor. Añadió que tal previsión normativa se encuentra desarrollada de forma complementaria en el artículo 188 del Decreto referido, el cual establece que el nombramiento en provisionalidad podrá extenderse por un periodo igual al inicialmente conferido y en ciertos supuestos hasta que culmine el respectivo proceso de selección, pero siempre bajo la facultad discrecional del Procurador General de la Nación.

¹ El 9 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la acción en contra de la Procuraduría General de la Nación. Adicionalmente, decretó la medida provisional solicitada y, en consecuencia, le ordenó a la entidad precitada abstenerse de efectuar cualquier nombramiento en el cargo de procurador 46 judicial II para asuntos penales de Barranquilla, mientras se resuelve de fondo la acción de tutela.



12. Adicionalmente, expuso que la Corte Constitucional, en las Sentencias C-077 de 2004, C-785 de 2005 y C-503 de 2020, al estudiar la constitucionalidad del artículo 188 del Decreto Ley 262 de 2000, sostuvo que los funcionarios en provisionalidad no gozan de estabilidad propia de la carrera administrativa, sino de una estabilidad relativa o intermedia, lo que implica que su desvinculación debe estar fundada en razones objetivas como lo es el vencimiento del plazo o de su prórroga.

13. De otra parte, con respecto a la intención de la accionante de acogerse al retiro forzoso con fundamento en la Sentencia SL1178 de 2022, aclaró que dicha providencia se refiere a la desvinculación de un trabajador por causa legal cuando cumple los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, frente a la obligación legal de cesar el ejercicio de un cargo público al alcanzar los 70 años de edad, en cumplimiento del límite de edad previsto para el retiro forzoso del servicio; circunstancia que no configura un fuero o garantía especial de permanencia laboral, ni impone a la entidad la obligación de mantener en el cargo a un servidor público hasta el cumplimiento de dicha edad, máxime cuando se trata de una vinculación en provisionalidad, por el término de hasta 6 meses.

14. Indicó que, según lo informado por el Grupo de Gestión de Nomina, Afiliaciones y Pensiones - División de Gestión Humana de esa entidad, la accionante no cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para que se le reconozca la calidad de prepensionada, ya que actualmente cuenta con los requisitos para pensionarse pues tiene 66 años y aproximadamente 1.719 semanas cotizadas.

15. Además, resaltó que cuenta con una profesión de carácter liberal que le permite continuar ejerciendo como abogada y, a su vez, registra en la Declaración de bienes y rentas de 2023 un vehículo y una fiducia, por lo que los ingresos provenientes de la Procuraduría General de la Nación no se comportan como su único sustento.

16. Ahora, en relación con los requisitos generales de procedencia, afirmó que la acción de tutela no cumplió con el requisito general de subsidiariedad, comoquiera que (i) lo que ahora se discute a través de la acción de tutela se está debatiendo en la solicitud de revocatoria directa radicada bajo el No. E-2025-270339; y (ii) a su vez la parte accionante también podría discutir la terminación de su nombramiento en provisionalidad a través de los medios de control previstos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

17. Adicionalmente, manifestó que la acción no era procedente de manera excepcional como mecanismo transitorio de protección, siempre que se pretenda evitar la ocurrencia o consumación de un perjuicio irremediable, toda vez que no resulta suficiente la afirmación de que se existe un inminente perjuicio irremediable a causa de la decisión adoptada por la entidad, al terminarse el nombramiento.

18. En esos términos, solicitó declarar improcedente la acción de la referencia o, en su defecto, denegar las pretensiones formuladas por cuanto no se configura



vulneración alguna de derechos fundamentales, siendo, en su criterio, la decisión cuestionada jurídicamente válida y ajustada al marco legal y jurisprudencial aplicable, conforme al régimen especial contenido en el Decreto Ley 262 de 2000.

Sentencia impugnada

19. El 18 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo del Atlántico amparó como mecanismo transitorio los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, seguridad social y estabilidad laboral relativa. En consecuencia, ordenó a la Procuraduría General de la Nación que, dentro del término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esa providencia, reintegrara a la accionante en el cargo que venía desempeñando al momento de su retiro.

20. Adicionalmente, condicionó la anterior medida a que, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esa providencia, la accionante interponga la acción ordinaria ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a fin de que el juez natural del asunto dirima el conflicto, so pena de que cese la protección constitucional otorgada.

21. Para soportar la anterior decisión, en relación con la procedencia de la acción de tutela, señaló que el hecho de que la Procuraduría haya afirmado que la accionante es propietaria de varios inmuebles, puede ejercer como abogada independiente, cumple los requisitos para pensionarse y posee un saldo por cesantías, no descarta, por sí solo, la afectación al mínimo vital, pues no existe certeza sobre si dichos recursos son suficientes, disponibles y efectivos para satisfacer sus necesidades básicas. Por lo anterior, estimó que se encontraba satisfecho el requisito de subsidiariedad.

22. Así, sobre el fondo del asunto, indicó que era necesario analizar si el vencimiento del término de nombramiento resulta suficiente para desvincular a funcionarios en provisionalidad en la Procuraduría General de la Nación, y si, al expedir el Decreto No. 620 de 2025, dicha entidad vulneró derechos fundamentales de la accionante.

23. Al respecto, recordó lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-147 de 2013, según la cual el vencimiento del término de 6 meses previsto en el Decreto 262 de 2000 no constituye, por sí solo, una causa válida para desvincular a un funcionario provisional, salvo que el cargo haya sido provisto mediante concurso, exista una calificación negativa de su desempeño, se le haya impuesto una sanción disciplinaria o concurra alguna otra razón justificada y relacionada con el servicio.

24. En consecuencia, concluyó que el Decreto No. 620 de 2025 expedido por el Procurador General de la Nación desconoció los lineamientos jurisprudenciales sobre provisionalidad, al basarse únicamente en el vencimiento del término de nombramiento, sin acreditar la existencia de una causa concreta y constitucionalmente admisible que justificara la desvinculación de la accionante.



Impugnación

25. La **Procuraduría General de la Nación** impugnó el fallo de primera instancia para lo cual indicó, respecto la presunta vulneración del derecho al mínimo vital y la configuración de un perjuicio irremediable, que la procedencia de la acción de tutela debe evaluarse de manera integral, caso por caso, y bajo un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la situación particular del accionante.

26. En ese sentido, expuso que en el asunto de la referencia no se acreditó una afectación real e inmediata al mínimo vital, por cuanto la accionante: «(i) es propietaria de varios bienes inmuebles, lo que le otorga respaldo patrimonial suficiente; (ii) está legalmente habilitada para ejercer la profesión de abogada, lo cual supone una fuente de ingresos autónoma y potencial que no puede ignorarse; (iii) cumple los requisitos para acceder a una pensión, sin que se haya demostrado impedimento alguno para iniciar el trámite correspondiente; y (iv) posee un saldo acumulado por concepto de cesantías, que puede ser destinado a cubrir necesidades básicas mientras se resuelve su situación laboral.

27. En ese orden de ideas, concluyó que, contrario a lo sostenido por el juez de primer grado, la accionante no se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad que configure un perjuicio irremediable por afectación al mínimo vital, pues si bien el cargo de procuradora judicial II representaba, en apariencia, su principal fuente de ingresos, aunque, en su criterio, no la única, cuenta con medios económicos suficientes para atender sus necesidades básicas al menos de manera transitoria, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncia de fondo sobre sus pretensiones.

28. Por otro lado, sostuvo que el hecho de que la accionante tenga actualmente 66 años no puede ser considerado, por sí solo, como indicativo de una condición de vulnerabilidad que justifique su permanencia en el cargo o que impida la terminación de su nombramiento provisional, ya que, por el contrario, se demostró que desde el 2015 cumplía con el requisito de edad para acceder a la pensión de vejez. Además, señaló que para el momento de su vinculación a esa entidad, ya había acumulado la mayoría de las semanas requeridas para consolidar su derecho pensional.

29. Por lo anterior, estimó que el supuesto de haber optado por acogerse a la edad de retiro forzoso en el presente asunto no tiene aplicación jurídica, pues la accionante no ostenta un vínculo de carrera, sino una vinculación en provisionalidad, la cual es, por definición, transitoria y excepcional.

30. Finalmente, insistió que, dentro del régimen especial que le es aplicable, el nombramiento en provisionalidad constituye una forma de provisión de empleos con personas no seleccionadas por mérito, regulada expresamente en el Decreto Ley 262 de 2000, por lo que el vencimiento del término del nombramiento constituye una causal objetiva de desvinculación, reconocida por la Corte Constitucional en la



Sentencia T-753 de 2010 como válida y suficiente por sí misma, siempre que se informe al servidor público.

31. Por lo expuesto, consideró que la terminación del nombramiento de la accionante cumplió con todos los requisitos de legalidad y respetó el principio de razón suficiente, sin que pueda exigirse a la entidad un estándar motivacional superior al que la jurisprudencia ha considerado satisfecho en casos análogos. En consecuencia, requirió revocar el fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

32. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia, y el Acuerdo No. 80 de 2019, Reglamento Interno del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer del proceso de la referencia.

Problema jurídico

33. Corresponde a la Sala determinar, una vez verificados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, si la Procuraduría General de la Nación vulneró los derechos fundamentales de la accionante, al desvincularla del cargo que desempeñaba en provisionalidad por haberse vencido el término previsto en el Decreto Ley 262 de 2000.

Procedibilidad de la acción de tutela

34. La Sala revocará la sentencia de primera instancia, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió al amparo invocado, por no haberse acreditado el cumplimiento del requisito general de subsidiariedad, de acuerdo con las razones que a continuación se exponen:

35. La Procuraduría General de la Nación impugnó la decisión de primera instancia porque consideró que el vencimiento del plazo es causal legal suficiente para disponer la finalización del nombramiento en provisionalidad, en aplicación del artículo 188 del Decreto 262 de 2000, norma que regula el régimen interno de la entidad.

36. Pues bien, con el fin de determinar si hay lugar a confirmar el amparo concedido por el juez de primera instancia, la Sala estima necesario, primero, analizar la exigencia general de subsidiariedad.

37. Así, se observa que Myriam De La Ossa Nadjar solicitó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, seguridad social y «estabilidad laboral relativa», los cuales consideró vulnerados por la Procuraduría General de la Nación, al expedir el Decreto No. 0620 del 30 de mayo de 2025,



mediante el cual se dispuso su desvinculación, sin motivarlo de manera específica, sino solo bajo el argumento del vencimiento del término, omitiendo un estudio individual de su caso y de la necesidad del servicio.

38. En esa medida, se repara en que la accionante para controvertir el acto administrativo antes señalado dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual es procedente cuando la persona considera lesionado un derecho subjetivo, por lo que deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir la irregularidad en que se incurrió en el acto administrativo mencionado.

39. Adicionalmente, se destaca que el medio de control mencionado no solo permite la revisión del acto administrativo cuestionado, sino que además contempla la posibilidad de que la parte demandante solicite medidas cautelares, las cuales se encuentran previstas en los artículos 229 y siguientes del CPACA, para suspender temporalmente los efectos del acto, con el fin de evitar la ocurrencia de un menoscabo que resulte irreparable.

40. Así las cosas, ante la existencia de otro medio de defensa judicial, mediante el cual la peticionaria del amparo puede ventilar la inconformidad que expuso en esta sede, la acción de tutela se torna improcedente, en virtud del carácter residual que tiene este tipo de trámite, el cual le impide al juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto, ya que al emitir un juicio sobre la legalidad de dicho acto administrativo estaría invadiendo las competencias que le fueron conferidas al juez natural de la causa.

41. En consecuencia, la Subsección concluye que la acción de la referencia no satisface el requisito de subsidiariedad, como causal genérica para la procedibilidad de la acción de tutela, puesto que el mecanismo de amparo solo procede cuando la parte accionante haya empleado los instrumentos judiciales que tiene a su alcance para obtener la protección de los derechos fundamentales invocados en esta sede.

42. Ahora, una vez revisado el escrito de tutela, se repara en que la accionante no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, comoquiera que si bien se aportaron documentos que dan cuenta de obligaciones financieras pendientes, no se demostró que el salario percibido por la accionante sea su única o principal fuente de ingresos, ni que éste constituya la única herramienta para garantizar su subsistencia.

43. Por el contrario, según la información suministrada por la Procuraduría, la accionante posee diversos activos económicos, tales como inmuebles, vehículos, cesantías y una fiducia, que constituyen fuentes alternas de recursos y demuestran que no se encuentra en una situación de absoluta dependencia económica de su salario, por lo que no evidencia una grave afectación al derecho al mínimo vital que exija la intervención inmediata del juez constitucional. Además, se resalta que la accionante ya cumplió los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pues a 30



de abril de 2025 tenía un total de 1.719 semanas cotizadas y 66 años.

44. Por tanto, al no haberse superado la exigencia general de subsidiariedad ni demostrado la probable ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Sala revocará la sentencia proferida el 18 de junio de 2025 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual amparó, de manera transitoria, los derechos fundamentales de Myriam De La Ossa Nadjar, y, en su lugar, declarará la improcedencia de la acción de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 18 de junio de 2025 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual amparó, de manera transitoria, los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, seguridad social y estabilidad laboral relativa de la señora Myriam De La Ossa Nadjar, y, en su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. Ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.