

**Reconstrucción de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral  
reforzada de los servidores públicos prepensionados nombrados en provisionalidad (2015–2022)**

|                               |                                                                   |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Trabajo final presentado por: | Mayra Alejandra Martínez Arévalo<br>Oscar Armando Molina Castillo |
| Programa:                     | Legal Proactive                                                   |
| Docente:                      | Ivon Dayann Gil                                                   |
| Fecha:                        | 28 de 07 de 2026                                                  |

## Contenido

|                                                                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen.....                                                                                                                                                       | 3         |
| Abstract.....                                                                                                                                                      | 4         |
| <b>1. Introducción.....</b>                                                                                                                                        | <b>5</b>  |
| 1.1. Contexto del tema.....                                                                                                                                        | 7         |
| 1.2. Delimitación del tema.....                                                                                                                                    | 9         |
| 1.3. Pregunta de investigación.....                                                                                                                                | 11        |
| 1.4. Justificación.....                                                                                                                                            | 13        |
| <b>2. Metodología .....</b>                                                                                                                                        | <b>15</b> |
| 2.1. Enfoque Y Método De Análisis Jurisprudencial .....                                                                                                            | 17        |
| 2.2. Instrumentos Y Técnicas Utilizadas .....                                                                                                                      | 18        |
| <b>3. Desarrollo de la investigación.....</b>                                                                                                                      | <b>21</b> |
| 3.1. Cuadro Inicial De Fichas Jurisprudenciales .....                                                                                                              | 21        |
| 3.2. Línea De Tiempo Jurisprudencial.....                                                                                                                          | 36        |
| 3.3. Matriz Comparativa.....                                                                                                                                       | 39        |
| 3.4. Análisis de tendencias y coherencia de la jurisprudencia.....                                                                                                 | 41        |
| 3.4.1. Evolución de la línea jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de los<br>servidores públicos prepensionados nombrados en provisionalidad..... | 41        |
| 3.4.2. Tendencias jurisprudenciales identificadas.....                                                                                                             | 45        |
| 3.4.3. Regla jurisprudencial consolidada .....                                                                                                                     | 48        |
| 3.4.4. Síntesis de la evolución jurisprudencial.....                                                                                                               | 50        |
| <b>Conclusiones .....</b>                                                                                                                                          | <b>52</b> |
| <b>Referencias.....</b>                                                                                                                                            | <b>55</b> |

## RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito reconstruir la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos, durante el período comprendido entre los años 2015 y 2022. El estudio parte de la necesidad de identificar la evolución del precedente judicial construido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para armonizar el principio constitucional del mérito con la protección reforzada reconocida a los servidores públicos próximos a consolidar su derecho a la pensión.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo y una metodología de análisis jurisprudencial sustentada en la reconstrucción de líneas jurisprudenciales propuesta por López Medina (2006), complementada con las orientaciones metodológicas para el análisis del precedente judicial desarrolladas por Coca y Bermúdez (2025). Como técnicas de investigación se empleó el análisis documental de las providencias proferidas por el Consejo de Estado, utilizando instrumentos como las fichas jurisprudenciales, la ingeniería reversa, el nicho citacional, la línea de tiempo jurisprudencial y la matriz comparativa, los cuales permitieron organizar, sistematizar e interpretar la evolución del precedente judicial.

Como resultado de esta segunda fase de la investigación, se identificaron las principales providencias que integran la línea jurisprudencial, se reconstruyó su evolución cronológica y se sistematizaron los elementos esenciales de cada decisión judicial mediante una matriz comparativa. Estos instrumentos metodológicos constituyen la base para el análisis de las tendencias jurisprudenciales y de la coherencia del precedente del Consejo de Estado, aspectos que serán desarrollados en la siguiente etapa de la investigación.

Palabras clave: línea jurisprudencial, precedente judicial, Consejo de Estado, estabilidad laboral reforzada, prepensionados, carrera administrativa.

### **ABSTRACT**

This research aims to reconstruct the jurisprudential line of the Colombian Council of State regarding the reinforced employment stability of public servants appointed on a provisional basis who hold pre-retirement status, in cases involving the definitive filling of career positions through merit-based selection processes, during the period from 2015 to 2022. The study arises from the need to identify the evolution of the judicial precedent developed by the Administrative Jurisdiction in order to reconcile the constitutional principle of merit with the reinforced legal protection granted to public servants who are close to acquiring their pension rights.

The research adopts a qualitative approach and applies a jurisprudential analysis methodology based on the reconstruction of jurisprudential lines proposed by López Medina (2006), complemented by the methodological guidelines for judicial precedent analysis developed by Coca and Bermúdez (2025). Documentary analysis of the Council of State's judicial decisions was employed as the primary research technique, using jurisprudential case briefs, reverse engineering, the citation niche, a jurisprudential timeline, and a comparative matrix as research instruments. These methodological tools enabled the organization, systematization, and interpretation of the evolution of judicial precedent.

As a result of this second stage of the research, the principal judicial decisions composing the jurisprudential line were identified, their chronological evolution was reconstructed, and the essential elements of each decision were systematized through a comparative matrix. These methodological instruments provide the basis for the subsequent analysis of jurisprudential trends and the coherence of the Council of State's judicial precedent, which will be addressed in the next stage of the research.

Keywords: jurisprudential line, judicial precedent, Council of State, reinforced employment stability, pre-retirement public servants, career administrative system.

## 1. INTRODUCCIÓN

El precedente judicial ha adquirido un papel cada vez más relevante dentro del ordenamiento jurídico colombiano, particularmente en el ámbito del Derecho Administrativo, donde las decisiones de las altas cortes contribuyen a precisar el alcance de los principios constitucionales que orientan la actuación de la Administración Pública. En este contexto, el análisis de la jurisprudencia constituye una herramienta fundamental para comprender la evolución de las reglas jurídicas construidas por los jueces frente a problemas jurídicos específicos, permitiendo identificar los criterios que han sido consolidados, modificados o reiterados a través del tiempo (López Medina, 2006).

Uno de los escenarios en los que la evolución del precedente ha cobrado especial importancia corresponde a la tensión existente entre el principio constitucional del mérito, que rige el acceso y permanencia en los empleos de carrera administrativa, y la protección reforzada reconocida a determinados servidores públicos que, por encontrarse próximos a cumplir los requisitos para acceder a la pensión, ostentan la condición de prepensionados. Esta situación adquiere particular relevancia cuando un servidor nombrado en provisionalidad debe ser desvinculado para permitir la provisión definitiva del cargo mediante el nombramiento de quien superó un concurso de méritos. La necesidad de armonizar estos intereses jurídicamente protegidos ha dado lugar a un importante desarrollo jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, cuyas decisiones han contribuido a definir las reglas aplicables en este tipo de controversias (Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 909 de 2004).

Frente a este panorama, la presente investigación tiene como propósito reconstruir la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados, frente a la provisión definitiva

de cargos mediante concurso de méritos, durante el período comprendido entre 2015 y 2022. Para ello, se adopta la metodología de reconstrucción de líneas jurisprudenciales propuesta por López Medina (2006), la cual permite identificar la evolución del precedente judicial mediante el análisis sistemático de las providencias que abordan un mismo problema jurídico. Este enfoque metodológico facilita establecer el origen, desarrollo y consolidación de las reglas y subreglas jurisprudenciales construidas por el Consejo de Estado, ofreciendo una comprensión integral de la evolución del precedente judicial. Asimismo, Coca y Bermúdez (2025) destacan que el análisis sistemático de la jurisprudencia constituye una herramienta metodológica que fortalece la investigación jurídica al permitir identificar tendencias interpretativas y comprender la evolución de los criterios judiciales.

En esta segunda fase de la investigación se presentan los elementos metodológicos y los primeros resultados derivados de la reconstrucción de la línea jurisprudencial. En consecuencia, el documento desarrolla el contexto y la delimitación del problema de investigación, expone el enfoque metodológico adoptado y presenta las herramientas utilizadas para el análisis del precedente judicial. De igual manera, incorpora las fichas jurisprudenciales elaboradas para cada una de las providencias seleccionadas, la línea de tiempo que representa la evolución cronológica del precedente y la matriz comparativa que sistematiza los principales elementos de las decisiones analizadas. Estos instrumentos constituyen la base metodológica sobre la cual, en la siguiente etapa de la investigación, se desarrollará el análisis de tendencias, la evaluación de la coherencia jurisprudencial y la identificación del precedente vigente aplicable al problema jurídico objeto de estudio. En este sentido, la investigación no se limita a describir el contenido de las providencias seleccionadas, sino que busca explicar de manera sistemática la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al problema jurídico planteado, aportando elementos de análisis que contribuyan a la comprensión del precedente judicial y de su incidencia en la aplicación del régimen de carrera

administrativa y en la protección de los derechos de los servidores públicos que ostentan la condición de prepensionados.

### **1.1. CONTEXTO DEL TEMA**

El empleo público en Colombia se encuentra estructurado sobre el principio constitucional del mérito, el cual constituye el criterio rector para el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos de carrera administrativa. De conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones previstas por la Constitución y la ley, y su provisión debe realizarse mediante procedimientos objetivos que garanticen la igualdad de oportunidades, la transparencia y la selección de los aspirantes con fundamento en sus capacidades y méritos (Constitución Política de Colombia, 1991). Este mandato fue desarrollado por la Ley 909 de 2004, la cual consolidó el sistema de carrera administrativa como uno de los principales mecanismos para garantizar la profesionalización de la función pública y el cumplimiento de los principios que orientan la administración pública.

No obstante, la aplicación del principio del mérito ha planteado diversos desafíos cuando converge con situaciones que demandan una protección constitucional reforzada para determinados servidores públicos. Uno de estos escenarios se presenta cuando un empleado nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y el cargo que ocupa debe ser provisto de manera definitiva mediante el nombramiento de quien superó un concurso de méritos. En tales circunstancias confluyen dos intereses constitucionalmente protegidos: por una parte, la obligación estatal de garantizar el acceso a los empleos públicos con fundamento en el mérito y, por otra, la necesidad de proteger los derechos fundamentales de quienes se encuentran próximos a consolidar su derecho a la pensión.

La coexistencia de estos principios ha generado un importante desarrollo jurisprudencial en el Consejo de Estado, corporación que ha debido precisar el alcance de la estabilidad laboral reforzada de los

servidores públicos provisionales que ostentan la condición de prepensionados y definir los criterios que deben orientar la actuación de las entidades públicas cuando se presenta la provisión definitiva de cargos de carrera administrativa. Como consecuencia, se han construido reglas jurisprudenciales encaminadas a armonizar el principio del mérito con la protección de los derechos al trabajo, a la seguridad social y al mínimo vital de los servidores públicos próximos a adquirir su estatus pensional.

Desde la perspectiva de la investigación jurídica, el análisis de este tipo de problemas requiere acudir al estudio sistemático del precedente judicial. Como explica López Medina (2006), la reconstrucción de líneas jurisprudenciales permite identificar el origen, la evolución y la consolidación de las reglas jurídicas desarrolladas por los jueces frente a un mismo problema jurídico, superando el análisis aislado de las decisiones judiciales. En el mismo sentido, Coca y Bermúdez (2025) destacan que el estudio organizado de la jurisprudencia constituye una herramienta metodológica que facilita la comprensión de la evolución de los criterios judiciales y fortalece la argumentación jurídica basada en precedentes.

En este contexto, la presente investigación se orienta a reconstruir la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos, con el propósito de identificar la evolución del precedente judicial, las reglas y subreglas desarrolladas por la Corporación y los criterios que actualmente orientan la solución de este tipo de controversias dentro del Derecho Administrativo colombiano.

La tensión entre el principio del mérito y la protección constitucional reforzada demuestra que el Derecho Administrativo contemporáneo ya no puede interpretarse exclusivamente desde una perspectiva formal. Si bien el acceso a los empleos públicos debe garantizar la igualdad de oportunidades mediante el concurso de méritos, la evolución jurisprudencial evidencia que este principio no opera de manera aislada, sino en permanente interacción con los derechos fundamentales de quienes se encuentran en circunstancias

de especial vulnerabilidad. En este escenario, el juez administrativo ha asumido un papel determinante al desarrollar criterios de ponderación que permiten armonizar ambos intereses sin desconocer la finalidad del empleo público ni los postulados del Estado Social de Derecho.

## **1.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA**

La presente investigación se desarrolla en el ámbito del Derecho Administrativo, específicamente en el estudio del precedente judicial relacionado con el empleo público y la carrera administrativa. Su objeto de análisis se concentra en la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de las reglas jurisprudenciales que orientan la actuación de las entidades públicas cuando desvinculan a un servidor público nombrado en provisionalidad que ostenta la condición de prepensionado, con ocasión de la provisión definitiva del cargo mediante el nombramiento de quien superó un concurso de méritos.

La delimitación del tema responde a la necesidad de abordar un problema jurídico específico mediante la metodología de reconstrucción de líneas jurisprudenciales. Esta metodología permite identificar el origen, desarrollo y consolidación de las reglas jurídicas construidas por los jueces frente a un mismo problema jurídico, facilitando el análisis de la evolución del precedente judicial y de los criterios que orientan la solución de controversias similares (López Medina, 2006). Asimismo, constituye una herramienta metodológica que fortalece la investigación jurídica al permitir organizar, sistematizar y comparar las decisiones judiciales con el propósito de identificar la evolución de los criterios jurisprudenciales (Coca & Bermúdez, 2025).

En ese sentido, la investigación se circunscribe exclusivamente a aquellos casos en los que la provisión definitiva de un empleo de carrera administrativa mediante concurso de méritos genera una tensión jurídica entre el principio constitucional del mérito y la estabilidad laboral reforzada de un servidor

público nombrado en provisionalidad que acredita la condición de prepensionado. El propósito consiste en identificar la manera como el Consejo de Estado ha resuelto esta tensión mediante la construcción progresiva de reglas y subreglas jurisprudenciales que orientan la actuación de las entidades públicas en este tipo de situaciones.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el eje central de la investigación está constituido por las providencias proferidas por el Consejo de Estado, en consideración a su calidad de órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y a la competencia que le corresponde para conocer de las controversias derivadas de la función administrativa y de los actos expedidos en materia de empleo público. No obstante, cuando durante el análisis de las providencias se evidencie que determinadas reglas jurídicas tienen como antecedente criterios desarrollados por la Corte Constitucional, dichas decisiones serán mencionadas únicamente como referentes interpretativos que permiten comprender el contexto de la evolución jurisprudencial, sin hacer parte de la línea jurisprudencial objeto de reconstrucción, la cual estará integrada exclusivamente por providencias del Consejo de Estado.

En cuanto a la delimitación temporal, la investigación comprende las providencias proferidas entre los años 2015 y 2022, período en el cual se identificó un desarrollo significativo de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el problema jurídico objeto de estudio. La selección de este intervalo temporal responde al análisis de las decisiones que evidencian la evolución del precedente dentro de la muestra seleccionada. Para la reconstrucción de dicha evolución se aplicó la metodología de ingeniería reversa, propuesta por López Medina (2006), consistente en partir de una providencia reciente para identificar las decisiones que dieron origen y consolidaron la regla jurisprudencial vigente.

Finalmente, la investigación se delimita desde una perspectiva metodológica al estudio de la evolución del precedente judicial y no a la descripción aislada de las decisiones judiciales. En consecuencia, el propósito consiste en reconstruir la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad

laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados, identificando la evolución de las reglas y subreglas jurisprudenciales, los cambios interpretativos y el precedente vigente que actualmente orienta la solución de este tipo de controversias. En este sentido, la reconstrucción de la línea jurisprudencial permite comprender de manera sistemática la evolución del precedente y constituye una herramienta de análisis que fortalece la investigación jurídica y la argumentación sustentada en decisiones judiciales (López Medina, 2006; Coca & Bermúdez, 2025).

### **1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

La provisión definitiva de los empleos de carrera administrativa mediante el sistema de mérito constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho en Colombia. Este principio encuentra fundamento en el artículo 125 de la Constitución Política, el cual establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones previstas por la Constitución y la ley, y que el ingreso y ascenso en dichos cargos debe realizarse con base en el mérito. De esta manera, el sistema de carrera administrativa garantiza la igualdad de oportunidades para acceder al empleo público, fortalece la eficiencia de la administración y contribuye a la profesionalización de la función pública (Congreso de la República, Constitución Política de Colombia, 1991; Congreso de la República, Ley 909, 2004).

No obstante, la aplicación de este principio puede entrar en tensión con situaciones que demandan una protección constitucional reforzada para determinados servidores públicos. Una de ellas se presenta cuando un empleado nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y, simultáneamente, el cargo que ocupa debe ser provisto de manera definitiva con quien superó el correspondiente concurso de méritos. En estos casos confluyen dos intereses constitucionalmente relevantes: de un lado, la garantía del principio del mérito como mecanismo de acceso a la función pública

y, de otro, la protección de los derechos fundamentales de quienes se encuentran próximos a consolidar su derecho a la pensión.

Esta tensión ha dado lugar a un importante desarrollo jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, corporación que ha debido precisar el alcance de las obligaciones de las entidades públicas frente al retiro de servidores provisionales prepensionados y definir las medidas necesarias para armonizar la protección de sus derechos con la efectividad del sistema de carrera administrativa. La evolución del precedente del Consejo de Estado ha permitido consolidar un conjunto de reglas de decisión orientadas a resolver las controversias derivadas de la coexistencia entre el principio del mérito y la protección reforzada que el ordenamiento jurídico reconoce a los servidores públicos próximos a pensionarse, procurando un equilibrio entre ambos mandatos constitucionales.

Aunque la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado criterios para resolver este tipo de controversias, resulta necesario establecer si dichas reglas han permanecido uniformes o si, por el contrario, han experimentado cambios, precisiones o modificaciones a lo largo del tiempo. Desde la perspectiva metodológica, este análisis requiere reconstruir la línea jurisprudencial correspondiente al problema jurídico objeto de estudio, metodología que permite identificar la evolución del precedente judicial mediante el examen sistemático de las decisiones que abordan un mismo problema jurídico (López Medina, 2006). De igual manera, la reconstrucción de líneas jurisprudenciales constituye una herramienta que facilita la organización y el análisis de los criterios judiciales, permitiendo identificar la evolución de las reglas jurisprudenciales y fortalecer la investigación jurídica (Coca & Bermúdez, 2025).

En atención a lo anterior, la presente investigación se orienta a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado en la construcción de las reglas dirigidas a armonizar el principio constitucional del mérito con la protección jurídica reconocida a los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados, cuando el cargo que ocupan debe ser provisto definitivamente mediante el nombramiento de quien superó un concurso de méritos?

La respuesta a este problema permitirá reconstruir la evolución de la línea jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado, identificar las reglas y subreglas que han orientado la solución de estas controversias y establecer los criterios que actualmente resultan aplicables. Asimismo, permitirá determinar si la Corporación ha mantenido una posición jurisprudencial uniforme o si, por el contrario, se evidencian cambios de criterio que reflejen una transformación en la interpretación del precedente judicial, aportando elementos de análisis para comprender el estado actual de la jurisprudencia sobre esta materia.

#### **1.4. JUSTIFICACIÓN**

El estudio del precedente judicial constituye una herramienta fundamental para comprender la manera en que los jueces interpretan, desarrollan y armonizan los principios constitucionales que orientan la actuación de la Administración Pública. En el ámbito del Derecho Administrativo, el análisis jurisprudencial adquiere especial relevancia debido a que permite identificar la evolución de los criterios judiciales aplicables a problemas jurídicos específicos y comprender la forma en que los órganos de cierre consolidan reglas y subreglas para la solución de controversias. Desde esta perspectiva, la reconstrucción de líneas jurisprudenciales representa una metodología que facilita el análisis sistemático del precedente y permite explicar la evolución de las decisiones judiciales más allá del examen aislado de cada providencia (López Medina, 2006). Asimismo, Coca y Bermúdez (2025) destacan que la sistematización de la jurisprudencia fortalece la investigación jurídica al facilitar la identificación de tendencias interpretativas y la construcción de argumentos sustentados en precedentes.

El problema jurídico objeto de esta investigación reviste especial importancia para el Derecho Administrativo, en la medida en que exige armonizar dos principios constitucionales de significativa relevancia. De una parte, el principio del mérito, consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 909 de 2004, constituye el eje rector del ingreso y permanencia en los empleos de carrera administrativa, garantizando la igualdad de oportunidades, la transparencia y la eficiencia en el ejercicio de la función pública (Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 909 de 2004). De otra parte, el ordenamiento jurídico reconoce la necesidad de otorgar una protección reforzada a determinados servidores públicos que, por encontrarse próximos a consolidar su derecho a la pensión, pueden ver comprometidos derechos fundamentales como el trabajo, el mínimo vital y la seguridad social.

La interacción entre estos principios ha generado un importante desarrollo jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, el cual ha debido definir las reglas aplicables cuando la provisión definitiva de un cargo mediante concurso de méritos coincide con la permanencia de un servidor nombrado en provisionalidad que ostenta la condición de prepensionado. En este contexto, la presente investigación no pretende limitarse a la recopilación o descripción de providencias judiciales, sino reconstruir la evolución de la línea jurisprudencial correspondiente a este problema jurídico, identificando las reglas y subreglas desarrolladas por el Consejo de Estado, así como los criterios que actualmente orientan la actuación de las entidades públicas frente a este tipo de controversias. Este enfoque responde a la metodología de análisis de líneas jurisprudenciales propuesta por López Medina (2006), la cual permite identificar el origen, desarrollo y consolidación del precedente judicial.

Finalmente, la investigación busca realizar un aporte tanto académico como práctico al estudio del precedente judicial en materia de empleo público. Desde el punto de vista académico, contribuye a la comprensión de la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de

prepensionados. Desde una perspectiva práctica, permitirá identificar los criterios jurisprudenciales vigentes que orientan la actuación de las entidades públicas al momento de adoptar decisiones relacionadas con la provisión definitiva de cargos de carrera administrativa, constituyéndose en un referente para operadores jurídicos, servidores públicos e investigadores interesados en el estudio del Derecho Administrativo y del precedente judicial. En este sentido, la reconstrucción de la línea jurisprudencial facilita la comprensión de la evolución de los criterios judiciales y fortalece la aplicación del precedente como instrumento para garantizar la seguridad jurídica y la coherencia en la interpretación del derecho (Coca & Bermúdez, 2025).

## **2. METODOLOGÍA**

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, ya que su propósito consiste en comprender la evolución de las reglas jurisprudenciales construidas por el Consejo de Estado para resolver un problema jurídico específico relacionado con el empleo público y la carrera administrativa. En consecuencia, el estudio no busca cuantificar información ni comprobar hipótesis mediante técnicas estadísticas, sino interpretar el contenido de las decisiones judiciales e identificar la evolución del precedente jurisprudencial a partir del análisis sistemático de las providencias que integran la línea objeto de investigación (Hernández Sampieri & Mendoza, 2018).

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo corresponde a una investigación jurídica de carácter documental, sustentada principalmente en el análisis de las fuentes formales del Derecho. En particular, el estudio se concentra en las providencias proferidas por el Consejo de Estado que integran la línea jurisprudencial objeto de reconstrucción. Cuando durante el análisis se evidencie que determinadas reglas jurisprudenciales tienen como antecedente decisiones de la Corte Constitucional, estas serán consideradas únicamente como referentes interpretativos que permiten comprender el contexto de la evolución del precedente, sin hacer parte de la línea jurisprudencial reconstruida. Este tipo de análisis

documental permite examinar de manera sistemática la evolución de los criterios judiciales y constituye una metodología ampliamente utilizada en la investigación jurídica (Coca & Bermúdez, 2025).

Para reconstruir la línea jurisprudencial se aplicará la metodología propuesta por Diego López Medina en su obra *El derecho de los jueces* (2006). Este modelo parte de la identificación de una sentencia arquimédica, entendida como aquella providencia que ofrece una visión amplia del problema jurídico y sirve como punto de partida para reconstruir la evolución del precedente. A partir de dicha decisión se desarrolla el ejercicio de ingeniería reversa, mediante el cual se identifican las providencias citadas que resultan relevantes para el problema jurídico analizado, permitiendo reconstruir el nicho citacional y establecer las relaciones de precedente existentes entre las distintas decisiones judiciales (López Medina, 2006).

Una vez identificado el nicho citacional, las providencias son organizadas cronológicamente y clasificadas de acuerdo con la función que desempeñan dentro de la evolución del precedente, distinguiendo entre sentencias fundadoras de línea, sentencias hito, sentencias consolidadoras, modificadoras, dominantes y reiterativas. Esta clasificación facilita la identificación del origen de las reglas jurisprudenciales, las precisiones o modificaciones introducidas por las decisiones posteriores y el grado de consolidación alcanzado por el precedente judicial frente al problema jurídico objeto de estudio (López Medina, 2006).

Posteriormente, cada una de las providencias que integran la línea jurisprudencial es analizada mediante una ficha jurisprudencial elaborada conforme al instrumento diseñado para la presente investigación. En dichas fichas se identifican aspectos como la corporación judicial, la sala o subsección que profirió la decisión, el radicado, la fecha, los hechos relevantes, el problema jurídico, la ratio decidendi, la decisión adoptada y el aporte específico de cada sentencia a la evolución de la línea jurisprudencial. De acuerdo con las orientaciones metodológicas del curso, el análisis privilegia la identificación de la ratio decidendi y de las reglas jurisprudenciales desarrolladas por el Consejo de Estado, evitando la transcripción

innecesaria de apartes de las providencias o la descripción de aspectos que no contribuyan a la reconstrucción del precedente (Coca & Bermúdez, 2025).

Finalmente, la información obtenida permitirá reconstruir la evolución de la línea jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado respecto del problema jurídico planteado, identificando las reglas y subreglas que han orientado su solución, así como los cambios, precisiones o matizaciones que ha experimentado el precedente a lo largo del tiempo. De igual manera, facilitará la realización de un análisis crítico sobre la coherencia de la evolución jurisprudencial e identificará posibles vacíos interpretativos, aportando elementos útiles para la comprensión y aplicación del precedente judicial en materia de empleo público y carrera administrativa (López Medina, 2006; Coca & Bermúdez, 2025).

## **2.1. ENFOQUE Y MÉTODO DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, por cuanto tiene como finalidad comprender la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a un problema jurídico específico relacionado con la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados. Desde este enfoque, el interés de la investigación no radica en la medición o cuantificación de variables, sino en el análisis e interpretación del contenido de las decisiones judiciales, con el propósito de identificar las reglas jurisprudenciales construidas por la jurisdicción contencioso-administrativa y explicar su evolución a través del tiempo (Hernández Sampieri & Mendoza, 2018).

En cuanto al método, la investigación corresponde a un estudio jurídico documental, sustentado en el análisis sistemático de fuentes formales del derecho, particularmente de la jurisprudencia del Consejo de Estado. La investigación documental permite examinar e interpretar el contenido de documentos jurídicos con el propósito de reconstruir el desarrollo de instituciones, principios y criterios jurisprudenciales aplicables a un determinado problema jurídico (Coca & Bermúdez, 2025).

Para el desarrollo del estudio se adopta la metodología de reconstrucción de líneas jurisprudenciales propuesta por Diego López Medina (2006), la cual parte de la identificación de un problema jurídico específico y de la selección de las providencias judiciales que permiten explicar la evolución del precedente. Esta metodología facilita identificar el origen, desarrollo, consolidación y estado actual de las reglas jurisprudenciales construidas por los jueces, permitiendo comprender la manera en que las decisiones judiciales se relacionan entre sí para conformar una línea jurisprudencial coherente.

En aplicación de este método, la investigación se circunscribe exclusivamente al análisis de las providencias proferidas por el Consejo de Estado relacionadas con la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos. Si bien algunas de estas decisiones incorporan criterios desarrollados por la Corte Constitucional, dichos pronunciamientos serán considerados únicamente como antecedentes interpretativos que contribuyen a contextualizar la evolución del precedente, sin integrar la línea jurisprudencial objeto de reconstrucción.

En consecuencia, el enfoque cualitativo y el método de análisis jurisprudencial adoptados permiten comprender la evolución de las reglas jurídicas construidas por el Consejo de Estado, identificar los cambios interpretativos ocurridos durante el período objeto de estudio y establecer el estado actual del precedente aplicable al problema jurídico planteado. De esta manera, la investigación proporciona una reconstrucción sistemática de la línea jurisprudencial que servirá de fundamento para el análisis de las tendencias y de la coherencia del precedente en las etapas posteriores del trabajo (López Medina, 2006; Coca & Bermúdez, 2025).

## **2.2. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS**

Para el desarrollo de la presente investigación se emplearon instrumentos y técnicas de análisis jurídico orientados a la reconstrucción de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad

laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos. La selección de dichos instrumentos responde a la necesidad de organizar, sistematizar e interpretar el precedente judicial de manera ordenada, permitiendo identificar la evolución de las reglas jurisprudenciales construidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En este sentido, la utilización de herramientas de sistematización favorece el análisis comparativo de las decisiones judiciales y fortalece la investigación jurídica basada en precedentes (Coca & Bermúdez, 2025).

Como técnica principal de investigación se utilizó el análisis documental, entendido como el examen sistemático de fuentes jurídicas primarias, particularmente de las providencias proferidas por el Consejo de Estado relacionadas con el problema jurídico objeto de estudio. Esta técnica evidenció identificar el contenido de las decisiones, establecer las relaciones existentes entre ellas y determinar la evolución de las reglas y subreglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corporación (López Medina, 2006).

El principal instrumento de recolección y organización de la información fue la ficha jurisprudencial, elaborada para cada una de las providencias seleccionadas. Su diseño evidenció registrar de manera uniforme la información relevante de cada decisión, incluyendo la identificación de la providencia, la corporación, la sala o subsección competente, el radicado, la fecha, los hechos jurídicamente relevantes, el problema jurídico, la ratio decidendi, la decisión adoptada y el aporte específico de la sentencia a la evolución de la línea jurisprudencial. La utilización de este instrumento facilitó la comparación entre las providencias y garantizó un tratamiento homogéneo de la información recopilada (Coca & Bermúdez, 2025).

Para la reconstrucción del precedente judicial se aplicó la metodología propuesta por Diego López Medina (2006), la cual parte de la identificación de una sentencia arquimédica, entendida como aquella

providencia que ofrece una visión integral del problema jurídico y permite reconstruir la evolución del precedente mediante el ejercicio de ingeniería reversa. A través de esta técnica se identificaron las providencias citadas por la sentencia arquimédica y aquellas que resultaban relevantes para comprender el origen, desarrollo y consolidación de la regla jurisprudencial objeto de estudio. Este procedimiento hizo posible la construcción del nicho citacional, instrumento metodológico que hizo posible establecer las relaciones de precedente existentes entre las diferentes decisiones analizadas y explicar la evolución de la línea jurisprudencial.

Posteriormente, las providencias seleccionadas fueron organizadas mediante una línea de tiempo jurisprudencial, elaborada con el propósito de representar gráficamente la evolución del precedente y visualizar los principales hitos en la construcción de la regla jurídica. Este instrumento puso de manifiesto el momento en que surgieron determinados criterios jurisprudenciales, las decisiones que introdujeron cambios interpretativos y aquellas que consolidaron el precedente desarrollado por el Consejo de Estado.

De manera complementaria, se elaboró una matriz comparativa, mediante la cual se sistematizó la información contenida en las fichas jurisprudenciales. La matriz hizo posible comparar de manera uniforme el problema jurídico abordado en cada providencia, la *ratio decidendi*, el aporte específico de cada decisión a la evolución del precedente y la clasificación de las sentencias dentro de la línea jurisprudencial como fundadoras, hito, de consolidación o arquimédicas. Este instrumento facilitó la identificación de similitudes, diferencias y cambios interpretativos entre las providencias analizadas, permitiendo evidenciar la evolución progresiva del precedente judicial (Coca & Bermúdez, 2025).

Finalmente, la información obtenida mediante estos instrumentos fue sometida a un proceso de análisis jurídico e interpretación sistemática, orientado a identificar las reglas y subreglas jurisprudenciales construidas por el Consejo de Estado, así como las variaciones, precisiones y criterios que actualmente orientan la solución del problema jurídico investigado. La aplicación conjunta del análisis documental, las

fichas jurisprudenciales, la ingeniería reversa, el nicho citacional, la línea de tiempo y la matriz comparativa permitió reconstruir de manera rigurosa la evolución del precedente judicial, garantizando la coherencia metodológica de la investigación y proporcionando una base sólida para el análisis crítico de la línea jurisprudencial.

### 3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1. CUADRO INICIAL DE FICHAS JURISPRUDENCIALES

| Ficha 1                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                          | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Radicado</b>                               | 05001-23-33-000-2017-02209-01 (6576-2019)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Fecha</b>                                  | 20 de octubre de 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Consejero Ponente</b>                      | Gabriel Valbuena Hernández                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Nulidad y Restablecimiento del Derecho                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia hito de consolidación.</b> Esta providencia constituye uno de los fallos más relevantes de la línea porque sistematiza el precedente existente sobre la tensión entre el principio constitucional del mérito y la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados. La Sala recopila las reglas construidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, las armoniza y fija criterios claros para resolver este tipo de controversias en la jurisdicción contencioso administrativa.                                                                                                             |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿La administración vulnera los derechos de un servidor público nombrado en provisionalidad que ostenta la condición de prepensionado cuando lo retira del servicio para nombrar en período de prueba a quien obtuvo el empleo mediante concurso de méritos, o dicho retiro constituye una consecuencia legítima del principio constitucional del mérito siempre que la administración valore previamente la adopción de medidas de protección compatibles con el régimen de carrera administrativa?                                                                                                                                               |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | El demandante fue nombrado en provisionalidad como Procurador Judicial II en la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, el cargo fue ofertado dentro de un concurso de méritos y adjudicado a una persona que integró la lista de elegibles. Antes de su desvinculación, el actor informó a la entidad que tenía la condición de prepensionado y solicitó que se le otorgara una medida de protección, proponiendo incluso su reubicación en una vacante equivalente. No obstante, la Procuraduría expidió el acto administrativo mediante el cual declaró insubsistente su nombramiento para posesionar al concursante. El demandante |

| Ficha 1                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                          | promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho alegando la vulneración de su estabilidad laboral reforzada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Decisión</b>                          | El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Consideró que la desvinculación fue legal porque obedeció a la provisión definitiva del empleo mediante concurso de méritos, circunstancia que constituye una causal objetiva para finalizar el nombramiento provisional. Sin embargo, precisó que la protección constitucional del prepensionado obliga a la administración a examinar previamente la posibilidad de adoptar medidas de protección cuando estas sean jurídica y materialmente viables, sin afectar el derecho preferente del concursante que superó el proceso de selección.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Ratio decidendi</b>                   | <b>Cuando un servidor público nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y el cargo debe ser provisto definitivamente con quien adquirió el derecho mediante concurso de méritos, la administración puede disponer su retiro por tratarse de una causa objetiva derivada del principio del mérito; sin embargo, antes de producir la desvinculación debe verificar si existen medidas de protección compatibles con el régimen de carrera administrativa —como la reubicación en un empleo equivalente— siempre que ello no desconozca el derecho preferente del concursante ni implique el desconocimiento del principio constitucional del mérito.</b>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La Sala desarrolla ampliamente el contenido constitucional del mérito como fundamento del sistema de carrera administrativa; explica la diferencia entre estabilidad absoluta y estabilidad relativa de los empleados provisionales; analiza el fundamento constitucional de la protección de los prepensionados a partir de los principios de dignidad humana, mínimo vital y seguridad social; y expone la evolución del precedente constitucional y contencioso administrativo sobre la materia. Estas consideraciones sirven de soporte interpretativo, pero no constituyen por sí mismas la regla necesaria para resolver el caso concreto.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> El servidor nombrado en provisionalidad posee una estabilidad laboral relativa y no un derecho definitivo a permanecer en el empleo. <b>2.</b> El nombramiento en período de prueba de quien superó el concurso de méritos constituye una causa objetiva y legítima para terminar el nombramiento provisional. <b>3.</b> La condición de prepensionado no desplaza el principio constitucional del mérito ni impide la provisión definitiva del empleo de carrera. <b>4.</b> Antes del retiro, la administración debe verificar si existen alternativas de protección compatibles con el ordenamiento jurídico, particularmente la reubicación en cargos equivalentes cuando existan vacantes disponibles. <b>5.</b> La protección del prepensionado busca evitar un perjuicio desproporcionado, pero no puede traducirse en la permanencia indefinida en un cargo de carrera administrativa ocupado en provisionalidad. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | La providencia consolida la línea jurisprudencial del Consejo de Estado al precisar que la protección constitucional de los servidores provisionales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| <b>Ficha 1</b>                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                          | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                      | prepensionados no excluye la aplicación del principio del mérito, sino que exige armonizar ambos mandatos mediante un examen previo de las medidas de protección posibles. Su principal aporte consiste en sistematizar el precedente existente y establecer un criterio de ponderación que posteriormente sirve de referente para resolver casos similares dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.                                                                                                      |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b> | La Sala fundamenta su decisión en precedentes de la Corte Constitucional relacionados con el principio del mérito y la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados, especialmente las sentencias <b>SU-446 de 2011</b> , <b>C-588 de 2009</b> , <b>T-186 de 2013</b> , <b>T-373 de 2017</b> y <b>SU-003 de 2018</b> , así como en decisiones anteriores del propio Consejo de Estado que desarrollan la protección de los servidores provisionales frente a la provisión definitiva de los empleos de carrera. |

| <b>Ficha 2</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                                   | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Radicado</b>                               | 66001-23-33-000-2016-00877-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Fecha</b>                                  | 5 de abril de 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Consejero Ponente</b>                      | William Hernández Gómez                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de Tutela                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia hito.</b> La providencia desarrolla uno de los primeros ejercicios de ponderación entre la estabilidad laboral reforzada del servidor provisional prepensionado y el derecho de quien superó el concurso de méritos a ser nombrado en un cargo de carrera administrativa.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿Se vulneran los derechos fundamentales de una servidora pública nombrada en provisionalidad que acredita su condición de prepensionada cuando la administración incluye el cargo que ocupa dentro del proceso de provisión mediante concurso de méritos sin adoptar previamente medidas de protección para garantizar su estabilidad laboral, y cómo debe armonizarse esa protección con el derecho del aspirante que obtuvo el primer lugar en la lista de elegibles?                                                                                             |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | La señora Margarita Silva Hidalgo ocupaba en provisionalidad el cargo de Profesional Universitario Grado 12 en la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pereira. Antes de la publicación de las vacantes informó y acreditó su condición de prepensionada. A pesar de ello, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura incluyó el cargo dentro del registro de elegibles del concurso de méritos. Paralelamente, Mario Vanegas Pérez ocupó el primer lugar de la lista de elegibles para dicho empleo y solicitó su nombramiento. La |

| Ficha 2                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                          | accionante promovió tutela alegando vulneración de sus derechos fundamentales por desconocerse su estabilidad laboral reforzada.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Decisión</b>                          | El Consejo de Estado modificó parcialmente la sentencia de primera instancia. Tuteló tanto el derecho a la estabilidad laboral de la accionante como el derecho a la carrera administrativa del concursante que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles. Ordenó garantizar la permanencia laboral de la accionante mediante su ubicación en un cargo igual, similar o de superiores condiciones y, simultáneamente, ordenar el nombramiento del elegible en el cargo obtenido mediante concurso de méritos.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Ratio decidendi</b>                   | <b>Cuando un servidor público nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y el cargo que ocupa debe ser provisto con quien obtuvo el derecho mediante concurso de méritos, la administración no puede sacrificar completamente ninguno de los dos derechos constitucionales en tensión. En consecuencia, debe armonizar el principio del mérito con la estabilidad laboral reforzada, garantizando el nombramiento del concursante y adoptando, cuando sea posible, medidas efectivas de protección para el prepensionado, tales como su reubicación en un cargo equivalente.</b>                                                                                                                                                        |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La Sala explica que la protección de los prepensionados tiene fundamento constitucional y no depende exclusivamente del denominado "retén social" previsto en la Ley 790 de 2002. Asimismo, desarrolla la diferencia entre la estabilidad relativa de los empleados provisionales y la estabilidad propia de quienes ingresan por concurso de méritos; recuerda el precedente constitucional sobre acciones afirmativas en favor de sujetos de especial protección y destaca que la administración debe aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad para resolver la tensión entre ambos derechos.                                                                                                                                                    |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> Los servidores nombrados en provisionalidad gozan únicamente de estabilidad laboral relativa. <b>2.</b> La condición de prepensionado constituye una circunstancia de especial protección constitucional que exige la adopción de acciones afirmativas por parte de la administración. <b>3.</b> El derecho del elegible que superó el concurso de méritos prevalece para acceder al cargo de carrera administrativa. <b>4.</b> La protección del prepensionado no implica su permanencia indefinida en el empleo ocupado en provisionalidad. <b>5.</b> Cuando existan condiciones jurídicas y administrativas para ello, la autoridad debe procurar la reubicación del prepensionado en un empleo equivalente antes de su desvinculación definitiva. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta providencia constituye uno de los primeros pronunciamientos del Consejo de Estado que desarrolla expresamente una <b>ponderación</b> entre dos derechos constitucionales igualmente protegidos: el derecho de acceso a la carrera administrativa basado en el mérito y la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados. Su principal aporte consiste en establecer que la solución no consiste en privilegiar de manera absoluta uno de los intereses en conflicto, sino                                                                                                                                                                                                                                                                            |

| <b>Ficha 2</b>                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                          | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                      | en armonizarlos mediante medidas administrativas que permitan proteger simultáneamente ambos derechos siempre que ello sea posible.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b> | La providencia fundamenta su decisión principalmente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en la <b>SU-446 de 2011</b> , así como en las sentencias <b>T-729 de 2010</b> , <b>T-017 de 2012</b> , <b>T-186 de 2013</b> y <b>T-326 de 2014</b> , las cuales desarrollan la protección constitucional de los prepensionados y la necesidad de armonizar dicha protección con el principio del mérito en la carrera administrativa. |

| <b>Ficha 3</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                                   | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Radicado</b>                               | 11001-03-15-000-2019-01744-00                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Fecha</b>                                  | 15 de julio de 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Consejero Ponente</b>                      | Gabriel Valbuena Hernández                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de Tutela                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia de desarrollo jurisprudencial.</b> Profundiza la protección constitucional de los servidores provisionales prepensionados, precisando que dicha protección no puede traducirse en impedir el ingreso del concursante al empleo de carrera, sino en la adopción de medidas eficaces que permitan garantizar simultáneamente el principio del mérito y los derechos fundamentales del prepensionado.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿Vulnera la administración los derechos fundamentales de una servidora pública nombrada en provisionalidad y próxima a pensionarse cuando es retirada del cargo para cumplir una decisión judicial que ordenó nombrar a la persona que obtuvo el derecho mediante concurso de méritos, o la protección constitucional exige adoptar medidas alternativas que salvaguarden su mínimo vital y expectativa pensional sin desconocer el principio del mérito?                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | La señora Yanette Padilla de Pinzón desempeñó durante varios años, en provisionalidad, el cargo de Inspectora de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio del Trabajo. Como consecuencia de una decisión judicial que amparó el derecho de una concursante ubicada en lista de elegibles, el Ministerio expidió el acto administrativo mediante el cual la desvinculó para efectuar el nombramiento en período de prueba. La accionante alegó que era prepensionada, contaba con más de 1.200 semanas cotizadas y que existían cargos equivalentes vacantes dentro de la planta de personal, por lo que solicitó la protección de sus derechos fundamentales. |

| <b>Ficha 3</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                              | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Decisión</b>                          | El Consejo de Estado declaró improcedente la tutela contra la providencia judicial cuestionada; sin embargo, <b>amparó los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social de la accionante</b> , ordenando al Ministerio del Trabajo reintegrarla a un cargo equivalente dentro de la planta de personal hasta que obtuviera el reconocimiento efectivo de su pensión, siempre que dicho empleo no fuera provisto mediante concurso de méritos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Ratio decidendi</b>                   | <b>La protección constitucional del servidor público nombrado en provisionalidad que acredita la condición de prepensionado no impide el nombramiento de quien adquirió el derecho al cargo mediante concurso de méritos; no obstante, cuando la desvinculación comprometa el mínimo vital y la expectativa pensional del trabajador, la administración debe adoptar medidas efectivas de protección, como el reintegro o la reubicación en un empleo equivalente disponible, mientras se produce el reconocimiento de la pensión y sin afectar el derecho preferente del concursante.</b>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La Sala desarrolla el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; explica la estabilidad laboral relativa de los empleados provisionales; diferencia el retén social de la protección constitucional de los prepensionados; analiza la procedencia excepcional de la tutela cuando está comprometido el mínimo vital y reitera que el fundamento de la protección reforzada tiene origen constitucional y no exclusivamente legal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> El nombramiento del concursante que superó el proceso de selección no puede ser impedido por la existencia de un servidor provisional prepensionado. <b>2.</b> La estabilidad laboral reforzada del prepensionado tiene fundamento constitucional y busca evitar la afectación del mínimo vital y de la expectativa pensional. <b>3.</b> Cuando existan vacantes o posibilidades de reubicación, la administración debe preferir esas medidas antes que dejar al prepensionado sin protección efectiva. <b>4.</b> La protección reforzada no implica permanencia indefinida en el cargo específico ocupado en provisionalidad. <b>5.</b> La medida de protección subsiste únicamente hasta que el servidor obtenga el reconocimiento efectivo de la pensión o hasta que el cargo sea provisto válidamente mediante concurso de méritos. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta providencia fortalece la línea del Consejo de Estado al concretar el alcance práctico de la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados. Su principal aporte consiste en precisar que la protección no se satisface únicamente con reconocer la condición especial del servidor, sino mediante la adopción de medidas administrativas eficaces que permitan garantizar su mínimo vital y el acceso efectivo a la pensión, sin desconocer el derecho del elegible derivado del principio del mérito.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b>     | La providencia retoma el precedente de la Corte Constitucional sobre tutela contra providencias judiciales y estabilidad laboral reforzada de los prepensionados, especialmente las sentencias <b>SU-446 de 2011</b> , <b>T-186 de 2013</b> , <b>T-373 de 2017</b> , <b>SU-003 de 2018</b> y demás decisiones relacionadas con la                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Ficha 3 |                                                                                                                  |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem    | Contenido                                                                                                        |
|         | armonización entre el principio del mérito y la protección constitucional de los sujetos de especial protección. |

| Ficha 4                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                          | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Radicado</b>                               | 11001-03-15-000-2022-03727-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Fecha</b>                                  | 8 de septiembre de 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Magistrado Ponente</b>                     | Carlos Enrique Moreno Rubio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de Tutela (segunda instancia)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia de consolidación.</b> Reafirma el precedente constitucional y contencioso administrativo sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados y precisa el alcance temporal de la protección cuando el cargo ya fue provisto mediante concurso de méritos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿La protección constitucional de un servidor público nombrado en provisionalidad que ostenta la condición de prepensionado debe extenderse únicamente hasta que complete las semanas requeridas para acceder a la pensión, o debe mantenerse hasta que sea efectivamente incluido en la nómina de pensionados, sin desconocer el derecho preferente del concursante que obtuvo el cargo mediante concurso de méritos?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | La señora Rosario Elvira Villamizar Sánchez se desempeñaba en provisionalidad como Oficial Mayor del Juzgado Segundo de Ejecución Civil Municipal de Cartagena. Antes de la provisión definitiva del cargo informó su condición de prepensionada, acreditando 1.269 semanas cotizadas y menos de tres años para cumplir los requisitos pensionales. Posteriormente, el empleo fue provisto con la persona que ocupó el primer lugar en la lista de elegibles del concurso de méritos. La accionante promovió tutela solicitando su reubicación laboral y la protección de su estabilidad reforzada. Durante el trámite se evidenció además su condición de madre cabeza de familia y la dependencia económica de su núcleo familiar. |
| <b>Decisión</b>                               | El Consejo de Estado <b>confirmó</b> el amparo concedido en primera instancia y mantuvo la orden de proteger la estabilidad laboral reforzada de la accionante. Dispuso que la autoridad competente analizara su reubicación en un cargo equivalente y, de no ser posible, adoptara cualquier otra medida idónea para garantizar su protección <b>hasta que fuera incluida en la nómina de pensionados</b> , sin afectar el nombramiento en propiedad de la concursante que obtuvo el primer lugar en la lista de elegibles.                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Ratio decidendi</b>                        | <b>Cuando un servidor público nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y es retirado porque el empleo debe ser provisto</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

| Ficha 4                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                          | <b>con quien adquirió el derecho mediante concurso de méritos, la administración debe garantizar medidas efectivas de protección que aseguren la continuidad de sus ingresos hasta su inclusión en la nómina de pensionados, siempre que ello pueda realizarse sin desconocer el derecho preferente del concursante ni el principio constitucional del mérito.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La Sala desarrolla ampliamente la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral relativa de los servidores provisionales, el carácter preferente del mérito en el acceso a la carrera administrativa y las acciones afirmativas en favor de sujetos de especial protección constitucional. Reitera que el prepensionado no adquiere un derecho indefinido a permanecer en el cargo, pero sí tiene derecho a que la administración adopte medidas razonables para evitar una afectación desproporcionada de su mínimo vital y de su expectativa pensional.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> El servidor provisional conserva únicamente una estabilidad laboral relativa y puede ser retirado cuando el cargo sea provisto mediante concurso de méritos. <b>2.</b> La condición de prepensionado no impide el nombramiento del elegible que obtuvo el primer lugar en la lista. <b>3.</b> Antes o con ocasión del retiro, la administración debe adoptar medidas razonables que garanticen la protección efectiva del prepensionado. <b>4.</b> La protección constitucional no se agota con el cumplimiento de las semanas mínimas de cotización, sino que puede extenderse hasta la inclusión efectiva en la nómina de pensionados cuando ello resulte necesario para garantizar el mínimo vital y la seguridad social. <b>5.</b> La reubicación constituye la medida preferente cuando existan cargos equivalentes disponibles y sea jurídicamente viable. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta providencia fortalece la línea del Consejo de Estado al precisar el <b>alcance temporal</b> de la protección del prepensionado. Mientras decisiones anteriores concentraban la protección en la proximidad al cumplimiento de los requisitos pensionales, esta sentencia aclara que, para garantizar efectivamente los derechos fundamentales, la medida de protección puede extenderse <b>hasta la inclusión en la nómina de pensionados</b> , evitando un período de desprotección económica entre el cumplimiento de requisitos y el reconocimiento efectivo de la prestación. Asimismo, reafirma que dicha protección debe coexistir con el respeto al principio del mérito y al derecho del concursante a ocupar el empleo de carrera.                                                                                                                           |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b>     | La providencia fundamenta su decisión, entre otras, en las sentencias <b>SU-446 de 2011</b> , <b>SU-917 de 2010</b> y <b>T-373 de 2017</b> de la Corte Constitucional, reiterando que los servidores provisionales gozan de estabilidad relativa y que los prepensionados deben recibir medidas de protección compatibles con el principio del mérito.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| <b>Ficha 5</b>                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                                   | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Radicado</b>                               | 11001-03-15-000-2020-03829-00                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Fecha</b>                                  | 8 de octubre de 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Magistrado Ponente</b>                     | Gabriel Valbuena Hernández                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de tutela – Primera instancia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia de consolidación.</b> Reitera y fortalece la línea jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados, precisando que la protección constitucional exige una ponderación entre el principio del mérito y los derechos fundamentales de quienes se encuentran próximos a pensionarse.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá vulneró los derechos fundamentales de un servidor nombrado en provisionalidad al retirarlo del cargo para proveerlo mediante concurso de méritos, sin considerar su condición de prepensionado y sujeto de especial protección constitucional?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | Javier Cárdenas se desempeñaba desde 2007 como Auxiliar Administrativo Grado 3 en provisionalidad. Tenía 60 años de edad, un hijo en condición de discapacidad, una esposa adulta mayor, utilizaba audífono por una afectación auditiva y le faltaban aproximadamente 16 meses para cumplir los requisitos de edad para pensionarse. Con ocasión del concurso de méritos, la entidad nombró en propiedad a la persona que ocupó el primer lugar de la lista de elegibles y dio por terminada su vinculación laboral. El accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales alegando su condición de prepensionado y la afectación de su mínimo vital. |
| <b>Decisión</b>                               | El Consejo de Estado <b>concedió el amparo constitucional</b> , al considerar que el accionante era sujeto de especial protección constitucional y que la administración debía adoptar medidas que garantizaran efectivamente sus derechos fundamentales sin desconocer el derecho del elegible nombrado mediante concurso de méritos. La protección debía orientarse a preservar el mínimo vital y la expectativa pensional del accionante mediante una solución compatible con el principio del mérito.                                                                                                                                                          |
| <b>Ratio decidendi</b>                        | <b>La estabilidad laboral reforzada del servidor público provisional prepensionado tiene fundamento constitucional y obliga a la administración a ponderar el principio del mérito con la protección del mínimo vital, la seguridad social y la expectativa legítima de acceder a la pensión. En consecuencia, cuando el retiro obedece al nombramiento del concursante que obtuvo el cargo, la administración debe adoptar medidas razonables de protección, como la reubicación cuando sea jurídicamente posible, evitando una afectación desproporcionada de los derechos fundamentales del prepensionado.</b>                                                  |

| <b>Ficha 5</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                              | <b>Contenido</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La providencia desarrolla ampliamente la diferencia entre la figura del <b>retén social</b> y la <b>estabilidad laboral reforzada de origen constitucional</b> de los prepensionados. Señala que esta protección no depende exclusivamente de procesos de reestructuración administrativa, sino que opera en cualquier escenario donde el retiro del empleo pueda afectar gravemente derechos fundamentales como el mínimo vital y la seguridad social. Igualmente, reitera que la falta de ingresos permite presumir el perjuicio irremediable cuando el trabajador depende del salario para subsistir.                                                                                                                   |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> El servidor provisional puede ser retirado para dar cumplimiento al concurso de méritos, pero ello no elimina el deber estatal de proteger a quienes ostentan una especial protección constitucional. <b>2.</b> La estabilidad laboral reforzada del prepensionado tiene origen constitucional y no depende del retén social. <b>3.</b> El principio del mérito debe armonizarse con los derechos fundamentales del prepensionado mediante un ejercicio de ponderación. <b>4.</b> La ausencia de ingresos permite presumir la afectación del mínimo vital cuando el trabajador dependía de su salario para subsistir. <b>5.</b> La reubicación constituye una medida idónea cuando resulte jurídicamente viable. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta sentencia constituye un paso importante en la consolidación de la línea jurisprudencial porque desarrolla con mayor profundidad el fundamento constitucional de la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados. Además, explica que dicha protección no se limita al denominado retén social, sino que deriva directamente de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social. Asimismo, reafirma que el concurso de méritos no exonera a la administración de adoptar medidas de protección efectivas frente a servidores provisionales que acrediten una especial condición de vulnerabilidad.                                                                               |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b>     | La providencia cita, entre otras, las sentencias <b>T-186 de 2013, T-357 de 2016, C-331 de 2000, C-789 de 2002, C-754 de 2004, T-169 de 2003, T-798 de 2006 y T-128 de 2009</b> de la Corte Constitucional, así como diversos precedentes del propio Consejo de Estado sobre la protección de los servidores prepensionados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| <b>Ficha 6</b>                                |                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ítem</b>                                   | <b>Contenido</b>                                                                                                                              |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta.                                                                   |
| <b>Radicado</b>                               | 25000-23-42-000-2013-03899-01.                                                                                                                |
| <b>Fecha</b>                                  | 5 de febrero de 2015.                                                                                                                         |
| <b>Magistrada Ponente</b>                     | Martha Teresa Briceño de Valencia.                                                                                                            |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de tutela – Fallo de segunda instancia.                                                                                                |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia fundadora de línea.</b> Constituye uno de los primeros pronunciamientos del Consejo de Estado que desarrolla de manera amplia la |

| Ficha 6                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                               | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                    | estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados dentro de los concursos de mérito, estableciendo que la protección se extiende hasta la inclusión efectiva en nómina de pensionados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Problema jurídico</b>           | ¿Vulnera la administración los derechos fundamentales al trabajo, a la estabilidad laboral reforzada, a la seguridad social y al mínimo vital de un servidor nombrado en provisionalidad que ostenta la calidad de prepensionado al retirarlo del cargo para nombrar a un elegible del concurso de méritos antes de que sea reconocido e incluido en nómina de pensionados?                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Hechos relevantes</b>           | Alba Nora Realpe Ibarra ocupaba en provisionalidad el cargo de Técnico Administrativo grado 17 en el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República. Tenía 58 años, más de 1.100 semanas cotizadas y había solicitado el reconocimiento de su pensión de vejez, sin que Colpensiones resolviera su solicitud. La entidad reportó oportunamente su condición de prepensionada ante la CNSC; sin embargo, posteriormente nombró en período de prueba a la persona que ganó el concurso y declaró insubsistente su nombramiento provisional. La accionante promovió acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales. |
| <b>Decisión</b>                    | El Consejo de Estado <b>revocó</b> la sentencia de primera instancia y <b>amparó de manera transitoria</b> los derechos fundamentales al trabajo, estabilidad laboral reforzada, seguridad social, mínimo vital y petición. Ordenó dejar sin efectos el acto que declaró la insubsistencia de la demandante, reintegrarla a un cargo de iguales o mejores condiciones hasta que Colpensiones reconociera la pensión y la incluyera en nómina, sin afectar el nombramiento de la concursante que obtuvo el cargo mediante mérito.                                                                                                                                 |
| <b>Ratio decidendi</b>             | <b>Los servidores públicos provisionales que acrediten la condición de prepensionados gozan de estabilidad laboral reforzada derivada del Decreto 3905 de 2009 y de la Constitución. En consecuencia, la administración no puede desvincularlos antes de que sean incluidos en la nómina de pensionados, aun cuando exista un concurso de méritos, pues debe armonizar el derecho del concursante con la protección especial del prepensionado mediante mecanismos como el reintegro en un cargo equivalente.</b>                                                                                                                                                |
| <b>Obiter dicta</b>                | La providencia explica que la acción de tutela procede excepcionalmente cuando el retiro del servidor prepensionado genera un perjuicio irremediable. Además, recuerda que el derecho de carrera administrativa debe coexistir con la protección reforzada de sujetos constitucionalmente vulnerables y que la entidad nominadora tiene el deber de verificar previamente la existencia de servidores prepensionados antes de efectuar nombramientos derivados del concurso.                                                                                                                                                                                     |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b> | <b>1.</b> El servidor provisional prepensionado constituye un sujeto de especial protección constitucional. <b>2.</b> La estabilidad laboral reforzada impide el retiro antes de la inclusión en nómina de pensionados. <b>3.</b> La implementación del concurso de méritos no elimina el deber de proteger al prepensionado. <b>4.</b> El                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| Ficha 6                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                          | reintegro puede efectuarse en un cargo de iguales o mejores condiciones sin afectar al concursante que obtuvo legítimamente el empleo. <b>5.</b> La tutela procede de manera excepcional cuando el retiro ocasiona un perjuicio irremediable al mínimo vital y a la seguridad social.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta sentencia marca el inicio de una línea sólida dentro del Consejo de Estado al establecer que la protección del prepensionado <b>se mantiene hasta su efectiva inclusión en nómina de pensionados</b> y no únicamente hasta el reconocimiento del derecho pensional. Asimismo, introduce la fórmula de armonización entre el principio del mérito y la estabilidad laboral reforzada mediante el reintegro en un cargo equivalente, criterio que posteriormente sería reiterado y profundizado por la propia Corporación y por la Corte Constitucional. |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b>     | La providencia cita como soporte las sentencias del Consejo de Estado de <b>30 de septiembre de 2010 (Rad. AC-2010-00553)</b> , <b>7 de octubre de 2010 (Rad. AC-2010-00745)</b> , <b>11 de noviembre de 2010 (Rad. AC-2010-01786)</b> , <b>20 de enero de 2011 (Rad. AC-2010-02985)</b> y <b>10 de febrero de 2011 (Rad. AC-2010-03439)</b> , así como las sentencias <b>C-331 de 2000</b> , <b>C-789 de 2002</b> , <b>C-754 de 2004</b> , <b>T-169 de 2003</b> , <b>T-798 de 2006</b> y <b>T-128 de 2009</b> de la Corte Constitucional.                  |

| Ficha 7                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                          | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Radicado</b>                               | 11001-03-15-000-2021-06969-01.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Fecha</b>                                  | 24 de marzo de 2022.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Consejera Ponente</b>                      | Myriam Stella Gutiérrez Argüello.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de tutela – Segunda instancia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia de consolidación y precisión normativa.</b> Reafirma el precedente sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados e incorpora expresamente la <b>Ley 2040 de 2020</b> como fundamento normativo para la protección mediante reubicación, consolidando la armonización entre el principio del mérito y la protección constitucional de los prepensionados.                                      |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿Se vulneran los derechos fundamentales a la seguridad social, al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada de un servidor público nombrado en provisionalidad que acredita la condición de prepensionado cuando es retirado para proveer definitivamente el cargo mediante concurso de méritos sin que la administración adelante las gestiones necesarias para su reubicación, conforme a la Ley 2040 de 2020 y al precedente constitucional? |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | Carlos Alberto Molina Ahumada fue nombrado en provisionalidad como Secretario del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de El Carmen de                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Ficha 7                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                               | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                    | Bolívar. El cargo fue ofertado dentro del concurso de méritos convocado por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar. Antes del nombramiento en propiedad del concursante informó a la administración que era prepensionado, pues tenía 59 años y más de 1.257 semanas cotizadas. Solicitó que no se ofertara el cargo o, subsidiariamente, que fuera reubicado en un empleo equivalente. No obstante, el concursante fue nombrado y posesionado, sin que la administración realizara actuaciones encaminadas a garantizar su reubicación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Decisión</b>                    | El Consejo de Estado declaró la <b>carencia actual de objeto</b> respecto de la solicitud de suspender el nombramiento, por cuanto el concursante ya se había posesionado. Sin embargo, concedió el amparo respecto del derecho a la seguridad social del accionante, al establecer que sí acreditaba la condición de prepensionado y que la administración incumplió el deber de adelantar las gestiones necesarias para su reubicación conforme al artículo 8 de la Ley 2040 de 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Ratio decidendi</b>             | <b>Cuando un servidor público nombrado en provisionalidad acredita la condición de prepensionado y es retirado del cargo para dar cumplimiento al nombramiento de quien superó un concurso de méritos, la administración no puede impedir la posesión del elegible, pero sí tiene el deber constitucional y legal de adoptar medidas efectivas de protección, particularmente la reubicación en un cargo equivalente cuando ello sea jurídicamente posible, conforme al artículo 8 de la Ley 2040 de 2020 y al precedente constitucional sobre estabilidad laboral reforzada.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Obiter dicta</b>                | La Sala desarrolla ampliamente la diferencia entre la figura del prepensionado y el retén social; explica que la calidad de prepensionado depende del cumplimiento de los criterios fijados por la Corte Constitucional, especialmente las sentencias <b>SU-003 de 2018</b> y <b>T-055 de 2020</b> ; reitera que la estabilidad de los servidores provisionales es relativa y analiza el alcance de la Ley 2040 de 2020 como desarrollo legislativo de la protección constitucional. Asimismo, recuerda que la acción de tutela pierde objeto cuando la situación cuya suspensión se pretendía ya se consumó, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas para proteger otros derechos fundamentales comprometidos.                                                                                                                             |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b> | <b>1.</b> La condición de prepensionado exige que al servidor le falten tres años o menos para cumplir los requisitos pensionales, conforme a la jurisprudencia constitucional. <b>2.</b> El nombramiento del concursante que obtuvo el cargo mediante mérito no puede ser suspendido para mantener al servidor provisional en el empleo. <b>3.</b> La estabilidad laboral reforzada del prepensionado se materializa mediante medidas de protección como la reubicación y no mediante la permanencia indefinida en el cargo. <b>4.</b> El artículo 8 de la Ley 2040 de 2020 obliga a las entidades públicas a procurar la reubicación de los prepensionados afectados por la provisión definitiva de cargos. <b>5.</b> La omisión de adelantar las gestiones de reubicación vulnera el derecho a la seguridad social del servidor prepensionado. |

| Ficha 7                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta providencia representa un paso importante en la evolución del precedente porque <b>integra de manera expresa la Ley 2040 de 2020</b> a la línea jurisprudencial del Consejo de Estado. Mientras las decisiones anteriores sustentaban principalmente la protección de los prepensionados en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta sentencia fortalece el precedente al reconocer que el deber de reubicación también cuenta con un respaldo legal específico. De esta forma, consolida la tesis según la cual el principio del mérito prevalece para la provisión definitiva del empleo, pero ello no exonera a la administración del deber de adoptar medidas efectivas para garantizar la continuidad en la cotización al sistema pensional y la protección de los derechos fundamentales del prepensionado. |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b>     | La providencia fundamenta su decisión, entre otras, en las sentencias <b>SU-003 de 2018</b> , <b>SU-691 de 2017</b> y <b>T-055 de 2020</b> de la Corte Constitucional, además de desarrollar el contenido del <b>artículo 8 de la Ley 2040 de 2020</b> , que regula la protección de los prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos públicos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Ficha 8                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                          | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Corporación</b>                            | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Radicado</b>                               | 11001-03-15-000-2022-02319-00.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Fecha</b>                                  | 19 de mayo de 2022.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Consejero Ponente</b>                      | Rafael Francisco Suárez Vargas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Tipo de proceso</b>                        | Acción de tutela – Primera instancia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Rol dentro de la línea jurisprudencial</b> | <b>Sentencia de consolidación y precisión de requisitos.</b> Reafirma la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados y precisa que la protección solo procede cuando el servidor demuestra efectivamente la calidad de prepensionado y la desvinculación compromete sus derechos fundamentales. Además, armoniza la aplicación de la Ley 2040 de 2020 con el precedente constitucional y del Consejo de Estado. |
| <b>Problema jurídico</b>                      | ¿Se vulneran los derechos fundamentales al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida digna de una servidora pública nombrada en provisionalidad que es retirada del cargo por el nombramiento de una persona que ganó el concurso de méritos, cuando afirma tener la condición de prepensionada y solicita ser reubicada hasta completar los requisitos mínimos para acceder a la pensión de vejez?             |
| <b>Hechos relevantes</b>                      | Elsa María Romero Sarmiento fue nombrada en provisionalidad como escribiente del Juzgado Promiscuo Municipal de Uribe (Meta). Posteriormente el                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| Ficha 8                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                     | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                          | cargo fue provisto mediante concurso de méritos con la persona que ocupó el primer lugar de la lista de elegibles. Antes de su desvinculación informó a las autoridades judiciales que era prepensionada y solicitó su reubicación con fundamento en la Ley 2040 de 2020. Alegó contar con más de mil semanas cotizadas y tener semanas pendientes de validación por parte de su fondo de pensiones. Finalmente fue retirada del cargo cuando la concursante tomó posesión.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Decisión</b>                          | El Consejo de Estado <b>concedió parcialmente el amparo</b> al concluir que la accionante acreditaba una situación de vulnerabilidad que justificaba la protección constitucional. No ordenó afectar el nombramiento de la concursante que obtuvo el cargo mediante mérito, pero dispuso garantizar la protección de la accionante mediante su reubicación en un cargo equivalente o de igual categoría mientras completaba los requisitos mínimos para acceder a la pensión, solución que posteriormente se materializó con un nuevo nombramiento provisional en otro despacho judicial.                                                                                                                                                              |
| <b>Ratio decidendi</b>                   | <b>La estabilidad laboral reforzada del servidor provisional prepensionado no impide la provisión definitiva del cargo mediante concurso de méritos; sin embargo, cuando el trabajador acredita que le faltan tres años o menos para consolidar su derecho pensional y demuestra que su desvinculación compromete derechos fundamentales como el mínimo vital y la seguridad social, la administración debe adoptar medidas efectivas de protección, preferiblemente mediante la reubicación en un cargo equivalente, sin desconocer el derecho del concursante.</b>                                                                                                                                                                                   |
| <b>Obiter dicta</b>                      | La Sala desarrolla ampliamente la diferencia entre el <b>retén social</b> y la <b>estabilidad laboral reforzada de origen constitucional</b> ; precisa que la sola condición de prepensionado no genera automáticamente el reintegro, pues el juez debe verificar la afectación real del mínimo vital y de la seguridad social en el caso concreto. Asimismo, explica que la protección no cubre a quien ya consolidó plenamente el derecho pensional y reitera que el fundamento de esta garantía trasciende la Ley 790 de 2002 y encuentra respaldo directo en la Constitución.                                                                                                                                                                      |
| <b>Subreglas jurisprudenciales</b>       | <b>1.</b> La condición de prepensionado se predica de los servidores a quienes les faltan tres años o menos para reunir los requisitos pensionales. <b>2.</b> La sola calidad de prepensionado no basta para ordenar el reintegro; debe acreditarse la amenaza o afectación del mínimo vital y de otros derechos fundamentales. <b>3.</b> El derecho del concursante a ocupar el cargo de carrera prevalece y no puede ser desconocido. <b>4.</b> La medida adecuada para armonizar ambos derechos es la reubicación del prepensionado cuando ello sea jurídica y administrativamente posible. <b>5.</b> La estabilidad laboral reforzada tiene fundamento constitucional y no depende exclusivamente del retén social previsto en la Ley 790 de 2002. |
| <b>Aporte a la línea jurisprudencial</b> | Esta providencia consolida la evolución del precedente al precisar que la protección reforzada de los prepensionados exige un análisis <b>material</b> y no                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

| Ficha 8                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ítem                                 | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                      | meramente formal. No basta demostrar la proximidad a la pensión; también debe verificarse la afectación concreta de derechos fundamentales. Asimismo, reafirma que la solución constitucionalmente adecuada consiste en armonizar el principio del mérito con la protección reforzada mediante la reubicación u otras medidas equivalentes, sin afectar el nombramiento del concursante que obtuvo legítimamente el cargo. |
| <b>Sentencias relevantes citadas</b> | La providencia desarrolla y aplica, entre otras, las sentencias <b>T-186 de 2013</b> , <b>T-357 de 2016</b> , <b>SU-003 de 2018</b> de la Corte Constitucional, además de reiterar la jurisprudencia del propio Consejo de Estado sobre estabilidad laboral reforzada de los prepensionados y la armonización entre el principio del mérito y la protección constitucional.                                                |

### 3.2. LÍNEA DE TIEMPO JURISPRUDENCIAL

La línea de tiempo constituye un instrumento metodológico que permite representar de manera cronológica la evolución de la jurisprudencia sobre un problema jurídico determinado. En el análisis de líneas jurisprudenciales, esta herramienta facilita la identificación de las decisiones más relevantes, los cambios interpretativos y la consolidación de las reglas jurídicas desarrolladas por el órgano judicial competente, permitiendo comprender de forma ordenada la evolución del precedente (López Medina, 2006).

En la presente investigación, la línea de tiempo organiza cronológicamente las providencias seleccionadas del Consejo de Estado que integran la línea jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos. Su elaboración permite visualizar la secuencia en que fueron proferidas las decisiones, identificar los principales hitos jurisprudenciales y servir como base para el análisis comparativo y la posterior reconstrucción de la evolución del precedente judicial (Coca & Bermúdez, 2025).

## LÍNEA DE TIEMPO – EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO

Estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos.



### EVOLUCIÓN DE LA REGLA JURISPRUDENCIAL



Nota: La presente línea de tiempo muestra la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos provisionales prepensionados. Las referencias a la Corte Constitucional se encuentran en las providencias analizadas como fundamento doctrinal y constitucional, pero esta línea se construye únicamente con sentencias del Consejo de Estado.

La línea de tiempo presentada fue construida a partir del análisis integral de las providencias seleccionadas que conforman la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados frente a la provisión definitiva de cargos mediante concurso de méritos. Para su elaboración no solo se tuvo en cuenta el orden cronológico de las decisiones, sino también el aporte específico que cada una realizó a la evolución del precedente judicial.

En su construcción se aplicó la metodología de ingeniería reversa propuesta por López Medina (2006), partiendo de una providencia reciente para identificar las decisiones que dieron origen, desarrollaron y consolidaron la regla jurisprudencial vigente. Este procedimiento permitió establecer la secuencia evolutiva del precedente e identificar los principales hitos que marcaron su desarrollo.

Más allá de la sucesión cronológica de las providencias, la línea de tiempo permite advertir que la construcción del precedente no ha sido el resultado de decisiones aisladas, sino de un proceso gradual de consolidación interpretativa. Cada sentencia incorpora nuevos elementos de análisis que enriquecen la comprensión del problema jurídico y delimitan con mayor precisión las condiciones bajo las cuales procede la protección reforzada de los servidores públicos prepensionados. En consecuencia, la evolución del precedente refleja la capacidad del Consejo de Estado para adaptar la interpretación del ordenamiento jurídico a las exigencias constitucionales, fortaleciendo la seguridad jurídica mediante criterios cada vez más uniformes y consistentes.

Subsiguientemente, la línea de tiempo permite visualizar de manera ordenada la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el problema jurídico objeto de investigación, constituyéndose en una herramienta que facilita la comprensión de los cambios interpretativos y sirve como fundamento para la matriz comparativa y el posterior análisis de la evolución del precedente (Coca & Bermúdez, 2025).

### 3.3. MATRIZ COMPARATIVA

La matriz comparativa constituye un instrumento metodológico utilizado en el análisis jurisprudencial para sistematizar y comparar la información relevante contenida en las providencias que integran una línea jurisprudencial. Su finalidad consiste en organizar de manera estructurada los principales elementos de cada decisión judicial, facilitando la identificación de similitudes, diferencias y cambios interpretativos que permiten comprender la evolución del precedente (López Medina, 2006).

En la presente investigación, la matriz comparativa reúne los aspectos más relevantes de las providencias seleccionadas por el Consejo de Estado, tales como el problema jurídico, la ratio decidendi, el aporte de cada sentencia a la evolución de la línea jurisprudencial y su clasificación dentro del precedente. Esta herramienta permite visualizar de forma conjunta la información obtenida durante el análisis de las decisiones judiciales y constituye la base para la reconstrucción de la evolución jurisprudencial y el posterior estudio de las tendencias interpretativas (Coca & Bermúdez, 2025).

| Sentencia                                                                                           | Problema jurídico                                                                                                                          | Regla jurisprudencial (Ratio decidendi)                                                                                                                                                                      | Aporte a la evolución del precedente                                                                                                | Clasificación dentro de la línea |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad. 25000-23-42-000-2013-03899-01. 5 de febrero de 2015.</b> | Determinar si el retiro de un servidor provisional prepensionado para proveer definitivamente el cargo vulnera sus derechos fundamentales. | El servidor provisional prepensionado goza de estabilidad laboral reforzada y la administración debe adoptar medidas que armonicen dicha protección con la provisión del cargo mediante concurso de méritos. | Introduce la protección reforzada del prepensionado dentro del Consejo de Estado y establece las bases de la línea jurisprudencial. | <b>Sentencia fundadora.</b>      |
| <b>Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.</b>                                            | Determinar cómo deben armonizarse el derecho del concursante y la estabilidad laboral                                                      | Ninguno de los derechos puede sacrificarse absolutamente; corresponde a la                                                                                                                                   | Introduce el criterio de ponderación entre dos derechos constitucionales.                                                           | <b>Sentencia hito.</b>           |

|                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                                                                                                      |                                                                                                |                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Rad. 66001-23-33-000-2016-00877-01. 5 de abril de 2017.</b>                                                     | reforzada del prepensionado.                                                                                                    | administración armonizar el principio del mérito con la protección del prepensionado.                                |                                                                                                |                                    |
| <b>Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 11001-03-15-000-2019-01744-00. 15 de julio de 2019.</b>  | Determinar cuál es la medida idónea para proteger al prepensionado cuando el cargo debe ser ocupado por quien ganó el concurso. | La reubicación constituye la medida principal para proteger al prepensionado sin afectar el derecho del concursante. | Desarrolla el mecanismo concreto de protección derivado de la ponderación introducida en 2017. | <b>Sentencia hito.</b>             |
| <b>Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 11001-03-15-000-2020-03829-00. 8 de octubre de 2020.</b> | Determinar el fundamento jurídico de la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados.                                    | La estabilidad reforzada tiene origen constitucional y no depende exclusivamente del retén social.                   | Consolida el fundamento constitucional de la línea jurisprudencial.                            | <b>Sentencia de consolidación.</b> |
| <b>Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 11001-03-15-000-2022-02319-00. 19 de mayo de 2022.</b>   | Determinar cuándo procede realmente la protección del servidor prepensionado.                                                   | La condición de prepensionado debe acreditarse materialmente y demostrarse la afectación de derechos fundamentales.  | Delimita los requisitos para acceder a la protección reforzada.                                | <b>Sentencia de consolidación.</b> |
| <b>Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad. 11001-03-15-000-2021-06969-01. 24 de marzo de 2022.</b>                 | Determinar el alcance del deber estatal de protección frente a la provisión definitiva del cargo.                               | La administración tiene el deber de procurar la reubicación del prepensionado conforme a la Ley 2040 de 2020.        | Incorpora el fundamento legal del deber de reubicación.                                        | <b>Sentencia de consolidación.</b> |

|                                                                                                                     |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                          |                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. 11001-03-15-000-2022-03727-01. 8 de septiembre de 2022.</b>              | Determinar hasta cuándo debe mantenerse la protección del servidor prepensionado.                                                               | La protección puede extenderse hasta la inclusión efectiva en la nómina de pensionados cuando ello sea necesario para garantizar los derechos fundamentales.                                     | Precisa el alcance temporal de la estabilidad laboral reforzada.                                         | <b>Sentencia de consolidación.</b> |
| <b>Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Rad. 05001-23-33-000-2017-02209-01. 20 de octubre de 2022.</b> | Determinar la forma en que debe armonizarse definitivamente el principio del mérito con la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados. | El retiro es procedente por el principio del mérito, pero previamente la administración debe analizar la adopción de medidas de protección compatibles con el régimen de carrera administrativa. | Sistematiza toda la evolución del precedente y consolida la regla jurisprudencial del Consejo de Estado. | <b>Sentencia arquimédica.</b>      |

La matriz comparativa fue elaborada a partir de la información recopilada en las fichas jurisprudenciales, permitiendo sistematizar de manera uniforme los principales elementos de cada providencia analizada. Su construcción facilitó la comparación de los problemas jurídicos, las reglas jurisprudenciales y los aportes específicos de cada sentencia a la evolución del precedente, constituyéndose en un instrumento metodológico esencial para comprender el desarrollo de la línea jurisprudencial reconstruida en la presente investigación (López Medina, 2006; Coca & Bermúdez, 2025).

### **3.4. ANÁLISIS DE TENDENCIAS Y COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA**

#### **3.4.1. Evolución de la línea jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos prepensionados nombrados en provisionalidad**

El análisis de la línea jurisprudencial reconstruida permite establecer que la postura adoptada por el Consejo de Estado respecto de la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que tienen la condición de prepensionados presentó una evolución gradual entre los años

2015 y 2022. Más que evidenciar modificaciones abruptas del precedente, esta transformación respondió a un proceso progresivo de consolidación y delimitación de las reglas jurisprudenciales dirigidas a resolver la tensión existente entre el principio constitucional del mérito y la protección reforzada que surge por la cercanía al reconocimiento del derecho pensional. En ese proceso se fueron definiendo criterios cada vez más claros para armonizar ambos intereses, aunque en algunos pronunciamientos todavía persistieron ciertos matices interpretativos.

Desde una perspectiva analítica, la evolución identificada permite afirmar que el Consejo de Estado ha transitado desde una interpretación centrada en la aplicación estricta del régimen de carrera administrativa hacia una visión más garantista, en la cual el principio del mérito debe coexistir con la protección efectiva de los derechos fundamentales. Esta transformación no implica el desconocimiento del sistema de carrera, sino el reconocimiento de que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad material y protección especial de las personas en condición de vulnerabilidad. Así, el precedente judicial evidencia un ejercicio de armonización constitucional antes que una sustitución de los principios que gobiernan el acceso al servicio público.

Las primeras decisiones objeto de estudio reconocieron que la provisión definitiva de los empleos mediante concurso de méritos constituye una causa objetiva y legítima para finalizar el nombramiento provisional. No obstante, el Consejo de Estado fue incorporando progresivamente criterios de interpretación constitucional relacionados con la dignidad humana, el mínimo vital, la igualdad, la seguridad social y la especial protección de quienes se encuentran próximos a consolidar su derecho pensional. Esta evolución permitió que el análisis dejara de centrarse exclusivamente en la legalidad del retiro para incorporar una valoración integral de los derechos fundamentales comprometidos en cada caso.

Uno de los hitos más relevantes de esta evolución jurisprudencial se evidencia en la sentencia de 8 de octubre de 2020, en la que el Consejo de Estado reafirmó que la protección de los servidores públicos

prepensionados no depende exclusivamente de una previsión legal, sino que encuentra su fundamento directo en la Constitución Política. En ese sentido, sostuvo:

El reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada de las personas prepensionadas no encuentra su fundamento en un mandato legal específico, sino que deriva directamente de la Constitución. En ese sentido, esta garantía constituye un mecanismo orientado a proteger los derechos fundamentales de quienes integran este grupo poblacional, los cuales podrían verse seriamente afectados como consecuencia de su desvinculación del empleo público. (...) Dicho de otra manera, la estabilidad laboral reforzada de los prepensionados tiene un origen constitucional y, por esa razón, resulta aplicable en todos aquellos escenarios donde entren en conflicto los derechos al mínimo vital y a la igualdad con la utilización de instrumentos jurídicos que conduzcan al retiro del cargo, entre ellos el concurso público de méritos. (Consejo de Estado, 2020a, pp. 10-11). Aunque esta interpretación ha sido ampliamente acogida, también ha requerido precisiones en su aplicación a casos concretos.

La relevancia de esta providencia trasciende la resolución del caso concreto, pues consolida una regla jurisprudencial que ofrece mayor previsibilidad tanto para la administración pública como para los servidores públicos. Al establecer criterios objetivos para determinar la procedencia de la estabilidad laboral reforzada en casos de prepensión, el Consejo de Estado reduce los márgenes de discrecionalidad administrativa y contribuye a la uniformidad de las decisiones judiciales, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica como uno de los pilares del Estado de Derecho.

Esta regla constituye uno de los principales ejes de la línea jurisprudencial, pues evidencia que el Consejo de Estado abandonó una interpretación estrictamente formal del nombramiento provisional para adoptar un criterio de ponderación constitucional. Bajo esta perspectiva, el derecho del aspirante que accede al empleo mediante concurso de méritos conserva plena vigencia; sin embargo, su materialización exige

que la administración valore simultáneamente la situación de vulnerabilidad del servidor prepensionado y los derechos fundamentales que podrían verse comprometidos con su desvinculación.

Otro aspecto significativo de la evolución jurisprudencial radica en el fortalecimiento progresivo del deber de motivación de las decisiones administrativas de retiro. Las providencias más recientes dejan de limitar el análisis a la simple existencia de una lista de elegibles y exigen que las entidades públicas acrediten haber evaluado previamente la condición de prepensionado, el eventual impacto sobre el mínimo vital y la seguridad social, así como la posibilidad de adoptar medidas menos gravosas que permitan armonizar el principio del mérito con la protección constitucional de los servidores en situación de especial vulnerabilidad.

De igual manera, la línea jurisprudencial permite advertir un fortalecimiento de su sustento normativo a partir de la expedición de la Ley 2040 de 2020. Si bien las primeras decisiones fundamentaban la protección, principalmente, en la Constitución Política y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las providencias posteriores comenzaron a incorporar de forma expresa el artículo 8 de esa ley como soporte legal de las medidas de protección reconocidas en favor de los servidores públicos prepensionados. Esta incorporación normativa contribuyó a otorgar mayor uniformidad y seguridad jurídica a la línea jurisprudencial, en especial frente a la posibilidad de reubicar al servidor cuando dicha medida resulte jurídicamente viable y compatible con la organización administrativa. No obstante, su aplicación también ha dependido de las particularidades de cada caso concreto.

En consecuencia, puede afirmarse que entre 2015 y 2022 el Consejo de Estado consolidó una línea jurisprudencial caracterizada por una interpretación cada vez más garantista de la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos prepensionados nombrados en provisionalidad. Si bien el nombramiento del aspirante que supera el concurso de méritos continúa siendo una consecuencia necesaria del principio constitucional del mérito, la jurisprudencia evolucionó hacia el reconocimiento de que dicha

circunstancia no exonera a la administración de adoptar medidas orientadas a salvaguardar los derechos fundamentales del servidor desvinculado, conforme a las particularidades de cada caso y a los criterios de protección desarrollados por el propio precedente judicial. De esta manera, la evolución de la línea refleja el tránsito hacia un modelo interpretativo que busca armonizar el acceso meritocrático a la función pública con la garantía efectiva de los derechos constitucionales de quienes se encuentran próximos a consolidar su derecho a la pensión.

### **3.4.2. Tendencias jurisprudenciales identificadas**

Del análisis de las providencias que integran la línea jurisprudencial del Consejo de Estado se identifican cinco tendencias claramente definidas en torno a la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la calidad de prepensionados.

La primera tendencia identificada en la línea jurisprudencial corresponde al reconocimiento gradual del prepensionado como sujeto de especial protección constitucional. En las decisiones iniciales, el Consejo de Estado sustentó esta protección en las disposiciones relacionadas con el retén social y en la necesidad de evitar que los servidores próximos a consolidar su derecho pensional fueran desvinculados sin que se valorara su situación de vulnerabilidad. Desde esa perspectiva, la corporación señaló que, antes de realizar los nombramientos derivados de un concurso de méritos, la administración debía verificar si las personas que ocupaban los cargos en provisionalidad tenían la condición de sujetos de especial protección constitucional, ya que esa circunstancia impedía su desvinculación inmediata (Consejo de Estado, 2015). De igual forma, precisó que los servidores a quienes les faltaran tres años o menos para cumplir los requisitos exigidos para acceder a la pensión gozaban de una estabilidad laboral reforzada (Consejo de Estado, 2015). En ese momento, este criterio comenzaba apenas a consolidarse dentro de la jurisprudencia, aunque todavía presentaba algunos matices interpretativos.

Posteriormente, la jurisprudencia evolucionó hacia un fundamento eminentemente constitucional de la estabilidad laboral reforzada, desvinculándola del ámbito exclusivo del retén social previsto en la Ley 790 de 2002. En la sentencia del 8 de octubre de 2020, el Consejo de Estado acogió el precedente constitucional según el cual “el fundamento del reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada de los 'prepensionados' no es un asunto que dependa de un mandato legislativo particular y concreto, sino que tiene raigambre constitucional” (Consejo de Estado, 2020b, pp. 10-11). Este criterio fue reiterado expresamente en la sentencia del 19 de mayo de 2022, consolidando la idea de que dicha protección deriva directamente de la Constitución y tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales de quienes se encuentran próximos a pensionarse.

La segunda tendencia se relaciona con la armonización entre el principio del mérito y la estabilidad laboral reforzada. A partir de la sentencia de 2017, el Consejo de Estado dejó de asumir que alguno de estos derechos debía prevalecer de forma absoluta y comenzó a desarrollar una metodología basada en la ponderación de los intereses en conflicto. En esa decisión, la corporación sostuvo que la estabilidad laboral de los sujetos de especial protección constitucional debía garantizarse “a través de un ejercicio de ponderación entre tales derechos y los principios que informan la carrera administrativa” (Consejo de Estado, 2017, pp. 10-11). Esta orientación fue reiterada en la sentencia del 15 de julio de 2019, en la cual se precisó que la protección de los prepensionados exige armonizar el principio del mérito con la garantía del mínimo vital y la igualdad de oportunidades, sin desconocer los derechos adquiridos de quienes accedieron al cargo mediante concurso público. Este criterio permitió fortalecer la coherencia del precedente, aunque en algunos casos persistían diferencias en su aplicación.

La tercera tendencia evidencia una transformación del contenido de la estabilidad laboral reforzada, pasando del reintegro al desarrollo de la reubicación como mecanismo principal de protección. En las primeras decisiones el Consejo de Estado ordenaba el reintegro del servidor en un cargo equivalente,

procurando no afectar los derechos del concursante. Sin embargo, a partir de la expedición de la Ley 2040 de 2020 y, especialmente, en la sentencia del 24 de marzo de 2022, la Sala precisó que “la protección a que tienen derecho los prepensionados no consiste en permanecer indefinidamente en un cargo” y que la garantía prevista por el legislador radica en la reubicación del servidor hasta adquirir los requisitos mínimos para acceder al beneficio pensional (Consejo de Estado, 2022). Esta tesis fue reiterada por la sentencia del 19 de mayo de 2022, que ordenó la reubicación de la accionante en un cargo igual, similar o de superiores condiciones, y posteriormente confirmada por la Sección Quinta el 8 de septiembre de 2022.

La cuarta tendencia se refiere a la delimitación objetiva de la condición de prepensionado y de los requisitos exigidos para acceder a la protección reforzada. Si bien el Consejo de Estado reconoce la estabilidad laboral reforzada a quienes se encuentran dentro de los tres años anteriores al cumplimiento de los requisitos para obtener la pensión, también ha precisado que esa condición no puede extenderse de manera indefinida. En las sentencias de octubre de 2020 y marzo de 2022, la corporación reiteró que la persona a la que únicamente le resta cumplir el requisito de la edad, habiendo acreditado previamente las semanas de cotización, no puede ser considerada prepensionada, ya que su desvinculación no pone en riesgo la consolidación del derecho pensional (Consejo de Estado, 2020; Consejo de Estado, 2022a). Asimismo, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de mayo de 2022 (Rad. 11001-03-15-000-2022-02319-00), precisó que la sola condición de prepensionado no constituye un presupuesto suficiente para ordenar el reintegro, puesto que también debe demostrarse que la desvinculación compromete de manera efectiva derechos fundamentales como el mínimo vital y la seguridad social (Consejo de Estado, 2022b). Esta precisión fortaleció los criterios de aplicación de la protección, aunque todavía genera discusiones en algunos casos particulares.

Finalmente, la quinta tendencia corresponde a la consolidación del criterio según el cual la protección se extiende hasta la inclusión efectiva en la nómina de pensionados. Aunque este criterio ya

aparecía en algunas providencias anteriores, fue a partir de las sentencias de 2019 y, especialmente, de las decisiones de septiembre y octubre de 2022 cuando adquirió plena consolidación. La Sección Quinta señaló que no bastaba proteger al servidor hasta el cumplimiento de las semanas exigidas, sino que era necesario mantener el amparo “hasta el momento en que la accionante sea incluida en la nómina de pensionados” pues solo de esa manera se garantiza la continuidad entre el salario y el disfrute efectivo de la pensión, (Consejo de Estado, 2022b, p. 10). En el mismo sentido, la sentencia del 19 de mayo de 2022 ordenó mantener la estabilidad laboral reforzada hasta la inclusión de la accionante en la nómina de pensionados por parte del fondo correspondiente, consolidando así una regla jurisprudencial uniforme dentro del Consejo de Estado.

En consecuencia, la reconstrucción de la línea jurisprudencial permite concluir que entre 2015 y 2022 el Consejo de Estado evolucionó desde una concepción centrada en el retén social hacia un modelo de protección constitucional reforzada, en el que la estabilidad laboral de los servidores provisionales prepensionados se armoniza con el principio del mérito mediante la reubicación, condicionada a la demostración de una afectación real de derechos fundamentales y extendida, como regla general, hasta la inclusión efectiva del servidor en la nómina de pensionados. Esta evolución pone de manifiesto la consolidación de una línea jurisprudencial caracterizada por una interpretación progresiva y sistemática del derecho a la estabilidad laboral reforzada, en armonía con el principio del mérito propio de la carrera administrativa y con la protección constitucional de los sujetos en condición de vulnerabilidad.

### **3.4.3. Regla jurisprudencial consolidada**

El análisis de las decisiones que integran la línea jurisprudencial permite concluir que el Consejo de Estado consolidó una regla conforme a la cual los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados son titulares de una estabilidad laboral reforzada de origen constitucional. La finalidad de esta garantía consiste en asegurar la protección efectiva de derechos

fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital y el trabajo digno, particularmente cuando su desvinculación pueda afectar el acceso oportuno al reconocimiento de la pensión (Consejo de Estado, 2020d; Consejo de Estado, 2022). Esta regla ha contribuido a dar mayor consistencia al precedente, aunque en la práctica su aplicación continúa dependiendo de las circunstancias de cada caso.

No obstante, dicha estabilidad no tiene carácter absoluto, pues debe armonizarse con el principio del mérito que rige el acceso y permanencia en los empleos de carrera administrativa. En consecuencia, cuando un cargo es provisto con la persona que superó el concurso de méritos, la administración puede retirar al servidor provisional, siempre que adopte medidas efectivas para proteger sus derechos fundamentales (Consejo de Estado, 2019; Consejo de Estado, 2022).

En desarrollo de esta interpretación, la jurisprudencia evolucionó desde una protección basada principalmente en el reintegro hacia un modelo en el que la reubicación constituye la medida idónea para garantizar la estabilidad laboral reforzada. Así, el Consejo de Estado precisó que “la protección a que tienen derecho los prepensionados no consiste en permanecer indefinidamente en un cargo”, sino en asegurar que continúen vinculados al servicio hasta consolidar efectivamente su derecho pensional (Consejo de Estado, 2022).

Asimismo, la corporación estableció que la sola condición de prepensionado no basta para obtener la protección constitucional, pues el juez debe verificar las circunstancias particulares del caso, especialmente la afectación del mínimo vital y la necesidad de garantizar el acceso efectivo a la pensión (Consejo de Estado, 2022).

En consecuencia, la regla jurisprudencial consolidada puede formularse en los siguientes términos:

Los servidores públicos nombrados en provisionalidad que acrediten la condición de prepensionados tienen derecho a una estabilidad laboral reforzada de naturaleza constitucional. No

obstante, esta protección no constituye un obstáculo para la provisión definitiva del cargo mediante concurso de méritos, sino que impone a la administración el deber de adoptar medidas efectivas, especialmente la reubicación del servidor en un empleo equivalente o de similares condiciones, con el propósito de garantizar la continuidad de la protección hasta su inclusión efectiva en la nómina de pensionados, siempre que se acrediten los presupuestos definidos por la jurisprudencia para su reconocimiento. Esta regla busca armonizar los intereses en conflicto, aunque en ocasiones su implementación presenta algunas dificultades administrativas.

Este apartado cierra la reconstrucción de la línea jurisprudencial porque sintetiza la evolución doctrinal del Consejo de Estado y responde de manera directa al problema jurídico planteado en la investigación.

#### **3.4.4. Síntesis de la evolución jurisprudencial**

La reconstrucción de la línea jurisprudencial permitió identificar una evolución gradual y consistente en la posición adoptada por el Consejo de Estado frente a la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados. Aunque las primeras decisiones sustentaban esta protección, principalmente, en las disposiciones relacionadas con el retén social, la jurisprudencia fue consolidando de manera progresiva el criterio según el cual esta garantía tiene su fundamento esencial en la Constitución Política, en especial en la protección de derechos fundamentales como el trabajo, la seguridad social, el mínimo vital y la dignidad humana (Consejo de Estado, 2020; Consejo de Estado, 2022). Esta evolución fortaleció la solidez del precedente y permitió precisar mejor su alcance, aunque en algunos pronunciamientos todavía se observan diferencias en la forma de aplicar dichos criterios.

Igualmente, el análisis permitió establecer que el Consejo de Estado superó la aparente oposición entre el principio del mérito y la estabilidad laboral reforzada, adoptando una interpretación basada en la

armonización de ambos postulados constitucionales. En consecuencia, la provisión definitiva de los empleos mediante concurso de méritos constituye una causa legítima para el retiro del servidor provisional; sin embargo, dicha circunstancia no exonera a la administración del deber de implementar medidas dirigidas a garantizar la protección efectiva de quienes se encuentran próximos a consolidar su derecho pensional (Consejo de Estado, 2019; Consejo de Estado, 2022).

Uno de los avances más relevantes identificados en la línea jurisprudencial corresponde a la redefinición del alcance de la estabilidad laboral reforzada. La jurisprudencia pasó de una concepción enfocada en la permanencia del servidor en el mismo cargo a un modelo en el que la reubicación se configura como el mecanismo más adecuado para asegurar la continuidad de la protección constitucional. En ese contexto, el Consejo de Estado precisó que la estabilidad laboral reforzada no supone un derecho a conservar de manera indefinida el mismo empleo, sino el derecho a permanecer vinculado al servicio en condiciones que hagan posible alcanzar de forma efectiva el reconocimiento de la pensión (Consejo de Estado, 2022). Este cambio permitió precisar el contenido de la garantía constitucional, aunque su aplicación práctica continúa planteando algunos retos para la administración.

Finalmente, la línea jurisprudencial evidenció la consolidación de criterios objetivos para determinar el alcance de esta protección, entre ellos la necesidad de acreditar la condición de prepensionado, verificar la afectación de derechos fundamentales y mantener las medidas de protección hasta la inclusión efectiva del servidor en la nómina de pensionados, garantizando así la continuidad entre el ingreso salarial y el disfrute efectivo del derecho pensional (Consejo de Estado, 2022).

En síntesis, la línea jurisprudencial reconstruida evidencia que, entre 2015 y 2022, el Consejo de Estado consolidó un precedente estable y coherente en materia de estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos provisionales que ostentan la condición de prepensionados. A lo largo de ese periodo, esta garantía dejó de entenderse como una excepción sustentada exclusivamente en las reglas del retén

social y pasó a concebirse como una protección de naturaleza constitucional, compatible con el principio del mérito y materializada, principalmente, mediante la reubicación del servidor hasta que se consolide de manera efectiva su derecho pensional. Esta evolución refleja una mayor madurez del precedente, aunque todavía subsisten algunos desafíos en su aplicación práctica.

La reconstrucción de la línea jurisprudencial permite concluir que la interpretación del Consejo de Estado ha experimentado una evolución progresiva orientada a compatibilizar la protección de los derechos fundamentales con los principios que rigen la función pública. Esta evolución demuestra que el precedente judicial constituye una herramienta dinámica para responder a nuevas problemáticas administrativas, evitando soluciones rígidas que desconozcan las particularidades de cada caso. En criterio de los investigadores, esta tendencia fortalece la legitimidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, al proporcionar criterios de decisión más coherentes, previsibles y acordes con los valores constitucionales que orientan el ordenamiento jurídico colombiano.

## CONCLUSIONES

La reconstrucción de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la estabilidad laboral reforzada de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que ostentan la condición de prepensionados permitió identificar la evolución del precedente construido entre 2015 y 2022. Mediante la aplicación de la metodología propuesta por López Medina, fue posible establecer las reglas jurisprudenciales que actualmente orientan la solución de las tensiones existentes entre el principio constitucional del mérito y la protección reforzada de los servidores próximos a adquirir el derecho a la pensión.

En desarrollo del primer objetivo específico, se determinó que la estabilidad laboral reforzada de los servidores provisionales prepensionados experimentó una transformación significativa. La jurisprudencia pasó de fundamentar esta protección en las disposiciones legales relacionadas con el retén

social a evidenciar que el fundamento de dicha protección es de naturaleza constitucional, al estar orientada a garantizar derechos fundamentales como el trabajo, la seguridad social, el mínimo vital y la dignidad humana.

En cuanto al segundo objetivo específico, se evidenció que el Consejo de Estado dejó atrás la concepción según la cual debía prevalecer de manera absoluta el principio del mérito o la estabilidad laboral reforzada, para consolidar un criterio orientado a la armonización de ambos postulados constitucionales. En ese sentido, el nombramiento en período de prueba de la persona que superó un concurso de méritos constituye una causa legítima para el retiro del servidor nombrado en provisionalidad; no obstante, esa circunstancia no exime a la administración del deber de adoptar medidas que aseguren la protección efectiva de los servidores prepensionados cuando la desvinculación comprometa sus derechos fundamentales. Este criterio ha permitido un equilibrio más adecuado entre los intereses en conflicto.

Frente al tercer objetivo específico, la investigación permitió establecer que la principal evolución jurisprudencial consiste en la redefinición del contenido de la estabilidad laboral reforzada. Mientras las primeras decisiones privilegiaban el reintegro como mecanismo de protección, las providencias más recientes consolidaron la reubicación como la medida idónea para compatibilizar el acceso al empleo público mediante el mérito con la protección especial de los prepensionados. De esta manera, la estabilidad laboral reforzada dejó de entenderse como un derecho a permanecer indefinidamente en un cargo específico para convertirse en una garantía de continuidad laboral hasta la inclusión efectiva en la nómina de pensionados.

La reconstrucción de la línea jurisprudencial permitió identificar que el Consejo de Estado ha establecido criterios objetivos para el reconocimiento de esta protección. Entre ellos se destacan la acreditación de la condición de prepensionado, la verificación de la afectación de derechos fundamentales

y la obligación de mantener las medidas de protección hasta la inclusión efectiva del servidor en la nómina de pensionados, cuando las circunstancias del caso así lo justifiquen.

Finalmente, la presente investigación permite evidenciar que la jurisprudencia del Consejo de Estado alcanzó, durante el período objeto de análisis, un elevado grado de coherencia y estabilidad. La línea jurisprudencial reconstruida muestra una evolución consistente hacia una interpretación que garantiza la protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos provisionales que ostentan la condición de prepensionados, sin desconocer la prevalencia del sistema de carrera administrativa como mecanismo constitucional de acceso al empleo público. En ese contexto, el precedente consolidado proporciona criterios claros tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales encargadas de resolver este tipo de controversias, lo que contribuye al fortalecimiento de la seguridad jurídica y favorece una aplicación más uniforme del derecho administrativo colombiano.

Desde una perspectiva académica y práctica, la reconstrucción de esta línea jurisprudencial constituye una herramienta útil para la interpretación y aplicación uniforme del precedente por parte de las entidades públicas, los operadores jurídicos y los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Asimismo, proporciona criterios que pueden orientar las decisiones administrativas relacionadas con la desvinculación de servidores provisionales prepensionados, reduciendo el riesgo de vulneración de derechos fundamentales y fortaleciendo el principio de seguridad jurídica.

## REFERENCIAS

- Coca, J., & Bermúdez, D. (2025). Material de apoyo de la asignatura Análisis Jurisprudencial. Especialización en Derecho Administrativo. Universidad de Asturias.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.680 del 23 de septiembre de 2004.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2040 de 2020. Por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.211 del 27 de julio de 2020.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=137231>
- Consejo de Estado. (2015). Sentencia del 5 de febrero de 2015. Radicación No. 25000-23-42-000-2013-03899-01 (0180-14). Sección Segunda.
- Consejo de Estado. (2017). Sentencia del 15 de junio de 2017. Radicación No. 25000-23-42-000-2014-03725-01 (3685-15). Sección Segunda.
- Consejo de Estado. (2019). Sentencia del 15 de julio de 2019. Radicación No. 25000-23-42-000-2017-01136-01 (2664-18). Sección Segunda.
- Consejo de Estado. (2020). Sentencia del 8 de octubre de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-03829-00. Sección Segunda.
- Consejo de Estado. (2022a). Sentencia del 24 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-03-15-000-2021-06969-01. Sección Cuarta.

Consejo de Estado. (2022b). Sentencia del 19 de mayo de 2022. Radicación No. 11001-03-15-000-2022-02319-00. Sección Segunda.

Consejo de Estado. (2022c). Sentencia del 8 de septiembre de 2022. Radicación No. 11001-03-15-000-2022-03727-01. Sección Quinta.

Consejo de Estado. (2022d). Sentencia del 20 de octubre de 2022. Radicación No. 05001-23-33-000-2017-02209-01 (6576-19). Sección Segunda.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-186 de 2013.

Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill Educación. <https://artes.upn.edu.co/wp-content/uploads/2024/11/METODOLOGIA-DE-LA-INVESTIGACION-Sampieri-Mendoza-2018.pdf>

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los jueces (2.<sup>a</sup> ed.). Legis.