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

MAGISTRADO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Nulidad
Radicación:	11001-03-25-000-2023-00105-00 (1343-2023)
Demandante:	José Erasmo Díaz Guzmán
Demandada:	Comisión Nacional del Servicio Civil
Temas:	Definición de empleos equivalentes para efectos del uso de listas de elegibles.
Decisión:	Negar las pretensiones de la demanda.

La Sala decide la demanda de nulidad interpuesta contra el criterio unificado «Uso de listas de elegibles para empleos equivalentes» expedido por la entidad accionada el 22 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES

Demanda

1. El presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante, CNSC), emitió un criterio interpretativo sobre el uso de listas de elegibles para empleos equivalentes no convocados que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019.

2. La parte actora reprocha la definición que se realizó de la figura de empleo equivalente en el criterio demandado.

> Se entenderá por empleos equivalentes aquellos que pertenezcan al mismo nivel jerárquico, tengan grado salarial igual, posean el mismo requisito de experiencia, sean iguales o similares en cuanto al propósito principal o funciones, requisitos de estudios y competencias comportamentales y mismo grupo de referencia de los empleos de las listas de elegibles.

3. En este orden, sostiene que la anterior postura desconoció lo establecido en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 porque se exigen unos requisitos adicionales como la igualdad en el grado salarial, mientras que la norma superior admite diferencias salariales dentro de determinados márgenes, lo cual, restringe el acceso de los elegibles a vacantes definitivas en cargos equivalentes.

4. También sostuvo que el acto acusado vulneró el principio de legalidad, pues la definición de «empleo equivalente» ya se encuentra prevista en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, disposición que establece unos criterios distintos y más amplios para determinar la equivalencia entre cargos. Por ende, a su juicio, la CNSC carecía de competencia para reglamentar nuevamente esa materia e introducir limitaciones no previstas por el Gobierno nacional.

Contestación de la demanda

5. **La CNSC** se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que el criterio unificado fue expedido en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le corresponden como órgano autónomo responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa. En ese sentido, sostuvo que los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004 la facultan para expedir circulares e instrucciones dirigidas a garantizar la correcta aplicación de las normas sobre carrera administrativa y de los principios de mérito e igualdad.

6. Explicó que la definición de «empleo equivalente» prevista en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 no resulta aplicable al uso de listas de elegibles, pues dicha disposición integra el régimen previsto para la protección de los derechos de los servidores de carrera cuyos empleos son suprimidos y regula las figuras de incorporación, reincorporación e indemnización.

7. En consecuencia, afirmó que la definición establecida en la norma superior responde a una finalidad distinta de la establecida en la Ley 1960 de 2019, la cual regula la provisión de vacantes definitivas mediante listas de elegibles respecto de personas que aún no ostentan derechos de carrera.

8. Sostuvo que, con ocasión de la modificación introducida por la Ley 1960 de 2019, la CNSC debía establecer pautas para determinar cuándo una vacante no convocada podía considerarse equivalente a otra para efectos del uso de listas de elegibles, razón por la cual expidió el criterio unificado demandado. Indicó que la definición allí contenida responde a los principios de mérito, igualdad, transparencia y libre concurrencia, pues exige que los empleos pertenezcan al mismo nivel jerárquico, tengan igual grado salarial, los mismos requisitos de estudio y experiencia, similitud en el propósito y funciones y el mismo grupo de referencia, garantizando así que los aspirantes sean evaluados respecto del empleo para el cual concursaron y evitando ventajas injustificadas frente a otros participantes del proceso de selección.

9. Finalmente, afirmó que aplicar la definición de empleo equivalente prevista en el Decreto 1083 de 2015 al uso de listas de elegibles permitiría que personas que no adquirieron derechos de carrera accedieran a cargos con mayor remuneración o jerarquía que aquellos para los cuales concursaron, lo que equivaldría a un ascenso automático contrario a los principios constitucionales del mérito y la igualdad.

Trámite de sentencia anticipada

10. Mediante auto del 7 de mayo de 2026 se dispuso el trámite de sentencia anticipada en los términos del artículo 182A del CPACA, al evidenciarse la concurrencia de las causales previstas en los literales a), b) y c) del numeral 1 de esa disposición. En consecuencia, se resolvió sobre el decreto de pruebas, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto.

Alegatos de conclusión

11. **La entidad accionada** solicitó desestimar las pretensiones de la demanda porque el criterio unificado demandado fue proferido en ejercicio de las competencias que le fueron atribuidas por la Constitución y la ley. Señaló que el demandante no acreditó la infracción alegada, pues equipara dos regulaciones a escenarios distintos: de un lado, el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, relativo a la protección de los derechos de los servidores de carrera cuyos empleos son suprimidos; y, de otro, el criterio unificado, dirigido a regular el uso de listas de elegibles para el ingreso al empleo público.

12. Agregó que aplicar la definición de empleo equivalente prevista en el Decreto 1083 de 2015 al uso de listas de elegibles generaría inequidad entre los concursantes y permitiría el acceso a cargos con una remuneración superior a aquella por la cual concursaron, configurando una promoción automática incompatible con los principios de mérito e igualdad. Por ello, concluyó que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado y solicitó negar las pretensiones de la demanda.

13. **La parte demandante y el Ministerio Público** guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

14. De conformidad con lo previsto en el artículo 149 del CPACA, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

Alcance y contenido del criterio unificado demandado

15. Como cuestión preliminar, la Sala debe examinar si el criterio unificado demandado es un acto pasible de control judicial. Para tal efecto, es importante poner de presente que este fue emitido por la CNSC, entidad creada por la

Constitución Política con el fin de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos.

16. La autoridad demandada sostuvo que la instrucción cuestionada fue emitida con fundamento en lo dispuesto en el literal H del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, disposición que le permite expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa.

17. Así las cosas, para la Sala el criterio demandado adoptó una postura y realizó una interpretación que tiene una fuerte incidencia en las diferentes entidades públicas que tienen listas de elegibles vigentes y que deben permitir su uso para cargos inicialmente no ofertados. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 6 de la Ley 1960 de 2019.

18. Al respecto, esta Sala ha sostenido que las circulares, memorandos o instrucciones internas no son susceptibles de control judicial cuando se limitan a reproducir normas o a impartir simples orientaciones sin contenido decisorio[1]. No obstante, son susceptibles de ser enjuiciadas cuando materialmente contengan disposiciones con efecto vinculante para sus destinatarios o cuando «tengan una clara incidencia en el comportamiento, derechos o deberes de las personas y, en general, incidan o repercutan en el mundo del derecho», caso en el cual corresponde a la autoridad judicial examinar si la Administración se ajustó al ordenamiento superior[2].

19. En este orden, el criterio unificado demandado no se limitó a reiterar lo dispuesto en una norma superior, sino que realizó una interpretación de una disposición legal y estableció unas definiciones para su adecuada aplicación. Este contenido tiene una fuerte incidencia en las entidades reguladas y vigiladas por la CNSC para efectos de la carrera administrativa.

20. Por lo tanto, para la Sala el criterio unificado «Uso de listas de elegibles para empleos equivalentes» es objeto de control judicial.

Problema jurídico

21. La Sala considera que el problema jurídico que se deberá resolver en la presente providencia judicial es el siguiente:

> ¿El Criterio Unificado del 22 de septiembre de 2020 debe declararse nulo por falta de competencia de la CNSC y por haber sido expedido con infracción del artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 al adoptar una definición de «empleo equivalente» que difiere de la prevista en dicha disposición?

---

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 12 de septiembre de 2024, rad. núm. 11001032500020130165400 (4252-2013). C.P. Luis Eduardo Mesa Nieves.
[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 30 de octubre de 2025, rad. núm. 11001-03-25-000-2025-00196-00 (1555-2025). MP Luis Eduardo Mesa Nieves.

Análisis del problema jurídico

22. La Sala no accederá a las pretensiones del demandante porque la CNSC es competente para emitir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa. A su vez, el criterio interpretativo no desconoció el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 porque esta última disposición estableció una definición para regular un asunto diferente al que dio lugar a la expedición del acto censurado.

23. El primer reproche planteado por el demandante parte de la premisa de que el concepto «empleo equivalente» había sido reglamentado por el Gobierno nacional en el Decreto 1083 de 2015, por lo que la CNSC no podía realizar ninguna interpretación sobre esa figura.

24. La Sala no comparte la afirmación realizada por el accionante porque, si bien es cierto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto Único del Sector Función Pública se definió la referida figura, esta fue realizada para regular las situaciones de los funcionarios de carrera cuyos cargos son suprimidos. En contraste, el criterio unificado fue expedido en virtud de la adición que realizó la Ley 1960 de 2019 al artículo 31 de la Ley 909 de 2004 y mediante la cual se permitió el uso de lista de elegibles para empleos inicialmente no ofertados en el concurso de méritos.

25. La sola existencia de una definición de empleo equivalente en el Decreto 1083 de 2015 no impedía que la CNSC precisara el alcance de esa expresión para un supuesto normativo diferente. Ello obedece a que la Ley 1960 de 2019 introdujo el uso de listas de elegibles para vacantes equivalentes no convocadas, sin desarrollar los criterios técnicos para establecer dicha equivalencia. En ese contexto, correspondía a la autoridad encargada de administrar y vigilar la carrera administrativa adoptar lineamientos interpretativos que garantizaran una aplicación uniforme de la nueva regulación.

26. Por otra parte, el literal H del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 le atribuyó a la CNSC competencia para emitir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa. En este orden, el criterio interpretativo demandado fue emitido con el fin de que las entidades que conforman el sistema general de carrera administrativa apliquen de manera uniforme los cambios realizados por la adición de la Ley 1960 de 2019[3].

27. Así las cosas, para la Sala la CNSC está facultada para emitir el criterio interpretativo cuestionado y con este no invadió la facultad reglamentaria general en cabeza del Gobierno nacional establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

---

[3] Ley 1960 de 2019. Artículo 6: El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así «Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad».

28. Por otra parte, el demandante adujo que el criterio demandado desconoció lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, pues la definición de empleo equivalente es más restrictiva que la dispuesta en la norma superior.

29. La Sala no comparte la postura expuesta por el accionante porque, como lo explicó la entidad demandada, la definición de empleo equivalente prevista en la norma superior fue establecida para reglamentar los derechos de los empleados de carrera cuyos cargos son suprimidos.

30. En virtud de la supresión de los cargos de carreras y conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004[4], los funcionarios tienen el derecho preferente a ser vinculados a un empleo similar o equivalente creado en la nueva entidad o, en su defecto, a cargos iguales o equivalentes en otras autoridades.

31. En este escenario los funcionarios afectados con la supresión de su empleo pueden incluso aspirar a que se les reintegre en una entidad totalmente diferente a la que inicialmente se vincularon, lo que explica el motivo por el que la definición de cargo equivalente tenga en cuenta estas especiales circunstancias, pues una definición muy restringida impediría que el servidor optara por la opción de aspirar a un cargo equivalente en otra entidad.

32. Por su parte, el criterio interpretativo cuestionado fue emitido para indicar a las entidades que conforman el sistema general de carrera cómo proceder ante una lista de elegibles vigentes y cargos que quedaron en vacancia definitiva con posterioridad al inicio del concurso de méritos. De conformidad con la adición del artículo 6 de la Ley 1960 de 2019, estas plazas pueden ser provistas mediante lista de elegible, siempre que sea el mismo empleo o uno equivalente.

33. En orden, para la Sala, aunque en el criterio interpretativo demandado se definió la figura de empleo equivalente de una manera más restringida que la establecida en el pluricitado artículo 2.2.11.2.3, no se desconoció la disposición superior pues esta última fue expedida para reglamentar una situación diferente al asunto que dio lugar a la emisión de la definición reprochada. En consecuencia, la utilización de una definición distinta de empleo equivalente no supone, por sí misma, el desconocimiento del artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, pues ambas disposiciones responden a finalidades normativas diferentes.

[4] Ley 909 de 2004. Artículo 44: Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

34. Es importante resaltar que el Decreto 1083 de 2015 acude en diferentes disposiciones, no solo en el 2.2.11.2.3., a la locución «empleo equivalente» para efectos de regular disímiles aspectos[5]. Por ende, solo frente a cada materia y asunto regulado se podría alegar el desconocimiento de la respectiva definición realizada por el Decreto Único del Sector de la Función Pública.

35. En todo caso, la Sala advierte que en el criterio unificado tomó como referencia elementos comunes de las distintas definiciones de empleo equivalente, tales como pertenecer al mismo nivel jerárquico, análogo grado salarial, igual experiencia y grado de estudio. Lo anterior evidencia que el criterio unificado no creó e*x novo* la figura de empleo equivalente, sino que construyó un parámetro interpretativo a partir de elementos ya presentes en el régimen de carrera administrativa, adaptándolos al contexto específico de la provisión de vacantes mediante listas de elegibles.

36. Así las cosas, se negarán las pretensiones de la demanda porque el criterio unificado demandado no desconoció lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015 y la CNSC cuenta con normas que le atribuyen competencia para emitir este tipo de instructivo.

Condena en costas

37. La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta Corporación frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma no significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia. La pretensión del legislador fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, únicamente en asuntos de interés público, creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos.

38. En este contexto, el artículo 188 del CPACA establece que, por regla general, no habrá condena en costas cuando el asunto objeto de litigio sea de interés público; y que, excepcionalmente, procederá la imposición de costas en este escenario cuando la demanda haya carecido manifiestamente de fundamento legal. La norma hace referencia a las pretensiones cuyo interés trasciende la esfera de lo particular al abordar asuntos de provecho general o común que pueden ser promovidos por cualquier persona y no persiguen el reconocimiento de derechos subjetivos en favor de un sujeto determinado.

39. En el caso concreto, se tiene que la demanda fue incoada en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual trasciende de la esfera particular a la general al abordar asuntos de interés común que pueden ser promovidos por cualquier persona y no persigue el reconocimiento de derecho subjetivo alguno.

[5] Al respecto, véanse los artículos 2.2.19.2.4 y 2.2.20.6.2

Adicionalmente, no se advierte que la demanda haya carecido manifiestamente de fundamento legal, toda vez que se plantearon cuestionamientos jurídicos plausibles, razonados y serios contra el acto administrativo cuestionado que debieron ser analizados en la sentencia. En consecuencia, se prescindirá de la condena en costas en el presente proceso.

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

III. RESUELVE

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes en el aplicativo SAMAI y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Firmado electrónicamente

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