

Sentencia C-092/17

DEMANDA CONTRA EL REGIMEN DE PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda/DEMANDA SOBRE LA ADMINISTRACION Y VIGILANCIA DE LA CARRERA PENITENCIARIA Y CARCELARIA DEL INPEC POR LA JUNTA DE CARRERA PENITENCIARIA Y NO POR LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-No se cumplen los requisitos para controvertir un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional por cambio de la significación material de la Constitución/DEMANDA SOBRE LA ADMINISTRACION Y VIGILANCIA DE LA CARRERA PENITENCIARIA Y CARCELARIA DEL INPEC POR LA JUNTA DE CARRERA PENITENCIARIA Y NO POR LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-No se modifica el precedente de la Sentencia C-507 de 1995

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Cambio en la significación material de la Constitución

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

EFFECTOS DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Modificación del parámetro de control constitucional/EFFECTOS DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Cambio en la significación material de la Constitución/EFFECTOS DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Variación del contexto normativo objeto de control

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Exige al demandante el cumplimiento de una especial y particular carga argumentativa/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Exposición de nuevas razones para reabrir el debate

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR MODIFICACION FORMAL DE LA CONSTITUCION O DE NORMAS INTEGRADAS AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CAMBIO EN LA SIGNIFICACION MATERIAL DE LA CARTA POLITICA FRENTE A LA CONSTITUCION VIVIENTE-Requisitos/CONSTITUCION VIVIENTE-Alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CAMBIO EN EL CONTEXTO NORMATIVO-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FRENTE AL CAMBIO EN LA SIGNIFICACION MATERIAL DE LA CONSTITUCION-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes frente al concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CAMBIO EN LA SIGNIFICACION MATERIAL DE LA CARTA POLITICA FRENTE A LA CONSTITUCION VIVIENTE-Requisitos especiales para realizar un cambio de jurisprudencia

Referencia: Expediente D-11272

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 83 (parcial) del Decreto-ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Penitenciario y Carcelario”.

Accionante: Hernando Fredy Jiménez Jiménez y Juan Pablo Sierra Zambrano

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Fredy Hernando Jiménez y Juan Pablo Sierra Zambrano, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 83 (parcial) del Decreto Ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, por considerar que vulnera el artículo 130 de la Constitución.

Los actores alegaron que la competencia que la norma otorga a la Junta de Carrera Penitenciaria para administrar y vigilar la carrera penitenciaria en lo relacionado con cursos, concursos y ascensos al interior del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC), desconoce las atribuciones que la Carta le ha dado a la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC) en el artículo 130 de la C.P. Señalan que aunque la Corte Constitucional analizó los fragmentos acusados en la Sentencia C-507 de 1995, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada aparente porque no estudió la violación ahora alegada.

2.- El 8 de abril de 2016 el despacho de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, mediante Auto 2, inadmitió la demanda al encontrar que no se configuró la cosa juzgada aparente, ya que carecía de la especificidad y suficiencia necesarias para iniciar un juicio de constitucionalidad y les recomendó a los actores utilizar una de las causales para controvertir el efecto de cosa constitucional, referente al “cambio material del significado de la Constitución”. En consecuencia, la demanda fue inadmitida y se les concedió a los actores un término de tres (3) días para presentar la corrección en los términos expresados en el auto inadmisorio.

3.- El 14 de abril de 2016 los ciudadanos presentaron escrito de corrección dentro del término de ejecutoria, según consta en el informe de la Secretaría General de ésta Corte³, en el que se expuso que ha ocurrido uno de los fenómenos que debilita la cosa juzgada constitucional al existir un “cambio de significación material de la Constitución” porque la comprensión del artículo 130 de la Constitución ha sido dinámico. Exponen que uno de los temas centrales en los fallos más recientes como la Sentencia C-746 de 1999, C-1230 de 2005 y C-471 de 2013⁴ es la distinción que se dio a la carrera administrativa de origen constitucional y los de origen especial como es el caso de la carrera penitenciaria, que da lugar a la competencia de administrar y vigilar le corresponde a la CNSC.

4.- Dicen que la Corte en la Sentencia C-507 de 1995 solamente analizó si se trataba de sistemas de carrera preconstitucionales y ese fue el punto central en la interpretación del artículo 130 de la C.P. Explican con esta serie de Sentencias que se da una nueva comprensión del sistema de carrera del INPEC, ya que lo que se busca es eliminar con esto malas prácticas como “clientelismo, favoritismo y nepotismo” dentro de dicha entidad.

5.- Del mismo modo señalan que con la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma

demandada lo que se busca es dar cumplimiento al constituyente primario en su artículo 130 de la C.P. ya que, "...de no ser así se podrá presentar practicas [sic] arbitrarias de usurpación de funciones lo cual sería gravísimo dado que la ley no la expidió propiamente el constituyente derivado sino el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas"5.

6.- Mediante Auto6 del 2 de mayo de 2016 se admitió la demanda por parte del Despacho de la Magistrada Sustanciadora al concluir que los demandantes la corrigieron adecuadamente al presentar cargos específicos, claros, pertinentes y suficientes de carácter constitucional susceptibles de control en sede judicial y a su vez dispuso: i) Correr traslado del proceso al Procurador General de la Nación para que emita el concepto correspondiente, ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Comisión Nacional de Servicio Civil y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); iii) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Escuela Superior de Administración Pública, a las Facultades de Derecho de las Universidades Autónoma de Bucaramanga, del Norte de Barranquilla, de Nariño, a la Universidad Nacional, a la Universidad Libre de Bogotá, la Universidad del Rosario y la Universidad Externado de Colombia.

7.- No obstante lo anterior, mediante Auto7 del 26 de septiembre de 2016 la Magistrada Sustanciadora expuso que el 21 de septiembre del mismo año, en Sala Plena, había manifestado su impedimento para asumir el proceso en referencia fundado en la causal prevista en el artículo 25 del Decreto-Ley 2067 de 1991, "por haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición"8, y que la Sala Plena había aceptado el impedimento solicitado y en consecuencia, devolvió el expediente a la Secretaría General de la misma corporación para ser remitido finalmente al despacho del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio para presentar la ponencia de la norma demandada.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 41.233, de 21 de febrero de 1994. Se subrayan los apartes acusados:

DECRETO -LEY- 407 DE 1994

(febrero 20)

Diario Oficial No. 41.233, de 21 de febrero de 1994

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

“ARTÍCULO 83. FUNCIONES DE LA JUNTA DE CARRERA PENITENCIARIA. Corresponde a la Junta de Carrera Penitenciaria las siguientes funciones:

2. Desarrollar las políticas, formuladas por el Consejo Directivo tendientes a implementar los planes y programas para el personal de Carrera Penitenciaria.
3. Difundir y hacer cumplir las disposiciones que regulan la promoción de personal.
4. Elaborar los procedimientos para la aplicación de las disposiciones sobre promoción de personal y administración de carrera en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.
5. Promover, orientar, coordinar y controlar las actividades sobre promoción de personal y administración de carrera en las categorías respectivas.
6. Vigilar que los nombramientos provisionales no excedan del término legal.
7. Inscribir en carrera a los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, que hayan cumplido con los requisitos.
8. Emitir concepto al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, sobre el retiro del servicio de un miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional en cualquier tiempo por inconveniencia del mismo en la Institución o por concepto sobre bajo rendimiento en el servicio.
9. Conocer de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efecto, total o parcialmente. Excluir de la lista de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y proponer la revocatoria de nombramiento u otros actos administrativos, si comprobaren que éstos se efectuaron con violación de las normas que

regulan la materia.

III. LA DEMANDA

En la demanda inicial⁹ los ciudadanos argumentan que las expresiones “administrar y vigilar la carrera penitenciaria, cursos y concursos, ascensos” contenidos en el artículo 83 del Decreto-ley 407 de 1994, mediante el cual se expidió el régimen de personal del INPEC va en contra del artículo 130 de la C.P., dado que es la CNSC, como órgano autónomo e independiente la que específicamente debe administrar y vigilar los regímenes de carrera, teniendo en cuenta los principios constitucionales de carrera administrativa y concurso público que garantizan la independencia e imparcialidad de la carrera administrativa.

Explican que no existe cosa juzgada constitucional con relación a la Sentencia C-507 de 1995, en donde se estableció la exequibilidad de la norma demandada, ya que en su interpretación de la sentencia existe “cosa juzgada aparente” por “la absoluta falta de toda referencia, aun [sic] la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado...”¹⁰.

Indican que en aquella ocasión la Corte Constitucional no valoró sistemáticamente y de fondo los alcances del artículo 130 de la C.P., y se limitó a decir que la carrera penitenciaria era una norma preconstitucional, y de esta manera se dijo que el INPEC podía administrar y vigilar la carrera penitenciaria toda vez que cumplía con lo estipulado por parte del constituyente primario al ser una carrera especial y más aún preconstitucional.

De otra parte, citando las sentencias C-746 de 1999, C-1230 de 2005 y C-471 de 2013 indican que la jurisprudencia ha diferenciado tres tipos de regímenes de carrera: (i) los regímenes de carrera de creación constitucional en donde se excluye la competencia de la CNSC¹¹; (ii) los regímenes especiales de carrera creados por la ley, denominados por el legislador “sistemas específicos de carrera” que se encuentran definidos inicialmente el artículo 4º de la Ley 443 de 1998 y en la actualidad por el artículo 4º de la Ley 909 de 2004¹², y finalmente los sistemas generales de carrera administrativa.

Con base en estas sentencias aducen que se puede evidenciar que la administración y vigilancia de las carreras administrativas especiales de origen legal o específicas, están a cargo de la CNSC, y que por ende los apartes de la norma demandada deben ser declarados

inconstitucionales porque van en contra del artículo 130 de la C.P., toda vez que no es factible que el legislador derivado en uso de sus facultades legales extraordinarias permitan a una institución como el INPEC, la competencia de “administrar y vigilar” su planta de personal, dando lugar a que se pierda el propósito que promueve el sistema de carrera de igualdad e imparcialidad, y que no se inmiscuyan factores subjetivos de valoración que lleven al clientelismo, favoritismo y nepotismo¹³.

Concluyen, en esta primera demanda, afirmando que se deja al arbitrio de la Junta de Carrera Penitenciaria, encabezada por el director general del INPEC, el que determine qué personal de su planta podría participar en cursos y concursos, para ascender en la carrera penitenciaria, circunstancia que da lugar a que se puedan generar situaciones de arbitrariedad¹⁴.

Con posterioridad a la inadmisión de la demanda por falta de especificidad y suficiencia para desvirtuar la cosa juzgada de la Sentencia C-507 de 1995, los actores corrigieron su demanda¹⁵, estableciendo que no se presentaba el fenómeno de la “cosa juzgada aparente”¹⁶, sino que los incisos 1º, 4º y 5º (parciales) del artículo 83 del Decreto Ley 407 de 1994 vulneran el artículo 130 de la C.P. porque es la CNSC la que debe administrar y vigilar la carrera administrativa de tipo legal como la del INPEC.

Aducen, citando nuevamente las Sentencias C-746 de 1999, C-1230 de 2005 y C-471 de 2013, que se produjo un “cambio de significación material de la Constitución” porque en esta serie de fallos se ha dado la distinción entre carreras administrativas de origen constitucional, y las de origen legal. Esta diferenciación da lugar a que se delimite las competencias de la CNSC, y que dicha entidad tenga la potestad para vigilar todos los sistemas de carrera de origen legal, como ocurre en el régimen del INPEC.

Finalizan indicando que la Sentencia C-507 de 1995 analizó solamente si se trataba de sistemas de carrera preconstitucionales, y ese fue el punto central de la decisión, pero que con el nuevo parámetro de constitucionalidad que se presenta con esta serie de sentencias se da una modificación material de la Constitución, ya que se establece como única excepción para la administración y vigilancia del sistema de carrera a la CNSC en los regímenes de carrera constitucionales, pero no en los legales.

1.- Ministerio de Justicia y de Derecho

En primer lugar indica que el INPEC cumple a través del cuerpo y vigilancia una serie de funciones relacionadas con la administración, organización y seguridad de los centros de reclusión, que involucran la ejecución de políticas planes y programas de tratamiento penitenciario y la atención integral, la administración y planeación de los servicios asistenciales de la población privada de la libertad. Estas actividades las ejerce a través de servidores públicos en la categoría de oficiales en los niveles de comandante superior, mayor de prisiones, teniente de prisiones, oficial logístico y oficial de tratamiento penitenciario; en la categoría de suboficiales en los niveles de inspector, dragoneante – distinguido – y guardianes.

Señala que estos funcionarios cumplen labores complejas de control disciplinario, seguridad y defensa al interior y exterior de los centros de reclusión, que han sido reguladas a través de los Decretos 1817 de 1964¹⁷, y 1661 de 1965¹⁸, la ley 32 de 1986¹⁹ y el artículo 29 del Decreto 2160 de 1992 que deja en cabeza del INPEC las funciones de organizar, reglamentar y administrar el sistema de carrera administrativa. Por otra parte explica que los demandantes hacen una interpretación sesgada de los apartes demandados, y de la jurisprudencia citada porque ésta lo que ha establecido es la singularidad y especialidad de las funciones que debe cumplir el INPEC que conllevan a que por su importancia y especialidad en sus funciones se establece un régimen de carrera especial.

Concluye diciendo que la norma debe declararse constitucional ya que la flexibilización de la carrera administrativa permite la existencia de dos organismos – Comisión Nacional del Servicio Civil y la Junta de Carrera Penitenciaria – para que acudan a la administración y vigilancia de los concursos de ingreso y ascenso de la carrera administrativa de forma coordinada. Esto garantiza la transparencia, la idoneidad y la integridad moral de la carrera penitenciaria²⁰.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública:

Pide la exequibilidad de los apartados demandados. Explica que el artículo 130 de la C.P. le atribuye a la CNSC las competencias para administrar y vigilar la carrera administrativa general, incluidas las que contienen los sistemas especiales o específicos de carrera de creación legal, sin determinar expresamente el alcance de dichas competencias, ni definir lo que se debía entender por “administración” y “vigilancia”. Dice que por el contrario el

constituyente consagró conceptos abiertos e indeterminados para que fueran desarrollados por el legislador, en cumplimiento de su labor de configuración normativa, tal como lo ha reconocido de manera uniforme la jurisprudencia constitucional²¹.

Por otra parte indica que en desarrollo de la norma constitucional, los artículos 11 y 12 de la ley 909 de 2004 al definir las funciones de la CNSC señalaron que a ésta le corresponde dirigir la carrera administrativa general y los sistemas especiales, esto es, establecer reglamentos, lineamientos generales, instrumentos necesarios para la aplicación de las normas, fortalecer el sistema, unificar y divulgar las normas de carrera administrativa, impartir funciones, coordinar esfuerzos para el cabal cumplimiento de las normas sobre la materia y los objetivos propios del sistema entre otras.

Explica que en las Sentencias como la C-250 de 2013 y C-811 de 2014, se ha establecido que los sistemas específicos de carrera se deben ajustar a la Constitución y por tanto se respetar los principios generales de mérito, objetividad, independencia e imparcialidad, así como los elementos propios, que se refieren a la especialidad funcional del servicio que prestan como es el caso del INPEC que debe contar con un sistema técnico y específico.

Finaliza diciendo que con el fin de mantener la línea jurisprudencial sostenida hasta el momento se debe declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en cuanto se demuestra el artículo 83 del Decreto-ley 407 de 1994 responde a la necesidad expresamente reconocida por la Constitución de que se creen sistemas especiales o específicos de carrera en aquellos casos en donde la naturaleza del servicio lo exija.

3.- Academia Colombiana de Jurisprudencia

El abogado Álvaro Orlando Pérez Pinzón por designación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia explica que aunque en principio parezca que la norma es inconstitucional, sin embargo, realizando otra interpretación la norma deviene constitucional ya que como los fiscales, los jueces y los “ejecutores penitenciarios” laboran de la mano y cumplen las mismas finalidades en secuencias lógicas – investigación, juzgamiento y ejecución de la pena – es razón suficiente para concluir que los regímenes de los servidores públicos de los tres estamentos, en cuanto a su relativa “autonomía e independencia”, deben ser concebidos de

manera similar, tal como se infiere de las normas que regulan la carrera la Fiscalía, del poder judicial y la de los servidores del INPEC²².

4.- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

La directora encargada Claudia Marcela Domínguez dice que debe estarse a lo resuelto y declarar la exequibilidad de los apartados de las normas demandadas. Estima que la Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad del precepto en las Sentencias C-108 y C- 507 de 1995²³.

Indica que no se observa que con los nuevos argumentos aducidos por los demandantes se pueda presentar la inconstitucionalidad de la norma, porque no se evidencian nuevos hechos, situaciones o cambios normativos, ni se demuestra una flagrante violación de las normas constitucionales, ya que la Constitución estableció la excepción de que la CNSC sea la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos de las entidades con un carácter especial, como el INPEC.

Igualmente señala que el procedimiento regulado en el Decreto demandado y en la ley 909 de 2004, garantiza que se escojan los mejores calificados para los cargos públicos que requiere el INPEC para su funcionamiento, dado el grado de especialidad de este sistema, garantizando de este modo la agilidad de los concursos públicos en los cursos de ascenso²⁴.

Finaliza diciendo que debido a la especialidad misma de cada entidad, el legislador amparado en el artículo 130 de la C.P., estableció según la responsabilidad y las funciones asignadas que se podía crear un sistema específico de carrera administrativa de acuerdo con las características especiales fijadas en la Constitución y la ley para dichos organismos²⁵.

5.- Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, a través del profesor Estanislao Escalante Barreto, señala que se debe declarar la exequibilidad de la norma. Plantea que para resolver el asunto se debe analizar la Sentencia C-507 de 1995 por la cual se declaró la exequibilidad de los artículos 82 y 83 del Decreto 407 de 1994, por el carácter preconstitucional de la carrera penitenciaria y carcelaria como carrera administrativa

especial.

Manifiesta que se debe tener en cuenta además, el precedente de la Sentencia C-984 de 2010 en donde se dijo que, “La Corte ha deducido que en materia de sistemas específicos de origen legal, la facultad del legislador está circunscrita exclusivamente a la posibilidad de ‘flexibilizar’ las garantías y reglas previstas en el régimen general de carrera, en procura de adaptar esta últimas a las singularidad y especificidad de las funciones que le hayan sido asignadas a una determinada entidad, manteniendo en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera genera fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia”.

Concluye señalando que si bien es cierto la Constitución Nacional es una norma dinámica, la naturaleza especial de las actividades realizadas por el INPEC no ha cambiado y la Sentencia C-507 de 1995 resolvió los aspectos de fondo de la acción de inconstitucionalidad impetrada en su momento, que como en el caso concreto buscaba bajo la misma argumentación, sustentar la facultad de vigilancia y administración de la CNSC. Por esta razón aduce que el asunto ya fue resuelto y por lo tanto se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y por tanto la norma debe ser declarada exequible.

6.- Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Administrativo Alberto Montaña Plata coadyuva la demanda y dice que los apartados de las normas demandadas se deben declarar inconstitucionales, porque no se encuentran motivos que justifiquen la atribución de competencias en materia de administración y vigilancia de la carrera penitenciaria en la Junta de Carrera Penitenciaria, en detrimento de las funciones constitucionales que tiene la CNSC.

Indica que tienen razón los demandantes en afirmar que en este caso se presenta cosa juzgada aparente con relación a la Sentencia C-507 de 1995, porque se cumplen con los presupuestos dados por la jurisprudencia de que la norma i) pese a haber sido declarada constitucional en la parte resolutive, ii) no fue objeto ni de mención ni de análisis en la parte motiva de la misma²⁶. Explica que en este caso, la sentencia circunscribe sus argumentos a defender la constitucionalidad de la carrera penitenciaria por su carácter preconstituyente, pero no analiza la distinción que existe entre carreras especiales de orden constitucional y

las de orden legal o específicas.

Dice que al no existir cosa juzgada explica que el problema jurídico que debería abordar la Corte es si ¿atribuir las funciones de la administración, la vigilancia, los cursos, los concursos y los ascensos de la carrera penitenciaria, a la Junta de Carrera Penitenciaria, vulnera el régimen de competencias de la CNSC contenido en el artículo 130 de la C.P?

Sobre esta cuestión explica que de acuerdo con los artículos 125, 130 y 150 de la C.P. existen tres categorías de sistema de carrera administrativa: i) la carrera administrativa general; ii) las carreras administrativas especiales de origen constitucional y iii) las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen legal, que se conocen como sistemas específicos de carrera administrativa.

Explica que los sistemas de carrera de origen constitucional son el sistema de carrera de las Fuerzas Militares (artículo 217 C.P); el de la Policía Nacional (inciso 3º del artículo 218 C.P); el de la Fiscalía General de la Nación (artículo 253 de la C.P), el de la Rama Judicial (numeral 1º del artículo 256 de la C.P), el de la Contraloría General de la República (numeral 10 del artículo 268 de la C.P), el de la Procuraduría General de la Nación (artículo 279 de la C.P) y el régimen de las universidades estatales (artículo 69 de la C.P).

Por su parte los sistemas de carrera de origen legal o específicos, responden a la naturaleza de las entidades a las cuales se aplica, y contienen regulaciones específicas para el desarrollo de la carrera²⁷. Estos sistemas especiales de origen legal o “específicos”, deben responder a un criterio de “razón suficiente”, que consiste en que se justifiquen de acuerdo a los principios que informan la carrera de la función pública que se basa en el mérito.

Por otra parte señala que estos sistemas específicos no constituyen regímenes autónomos e independientes, sino que se entiende como una derivación del régimen general de carrera y solo busca flexibilizar la regulación de tal manera que responda a la especial naturaleza de las funciones constitucionales y legales atribuidas a ciertas entidades, respondiendo siempre a criterios objetivos y razonables.

En este sentido explica que solo en las carreras administrativas de origen constitucional queda excluida la administración y vigilancia por parte de la CNSC, en cambio en las carreras especiales de origen legal (específicas) como la carrera penitenciaria, existen una línea

jurisprudencial consolidada²⁸, que establece que es a esta entidad, y no a otra, a quien le corresponde la administración y vigilancia de dichos regímenes.

Finaliza diciendo que atribuir a la Junta de Carrera Penitenciaria las funciones relacionadas con la administración y vigilancia de la carrera penitenciaria implica la vulneración de la Constitución en la competencia que se le atribuye a la CNSC, "...toda vez que su competencia solo se exceptúa en los casos de los regímenes de carrera especial de origen constitucional, lo cual no ocurre en la carrera penitenciaria, que es de origen legal".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 006127, radicado el 23 de junio de 2016, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto a la Sentencia C-507 de 1995.

Indica que la presente acción de inconstitucionalidad plantea la necesidad de resolver dos problemas jurídicos: (i) si existe cosa juzgada constitucional sobre las disposiciones demandadas, y en caso de no ser así (ii) si se vulnera el artículo 130 superior al atribuirse la administración y vigilancia de la carrera administrativa penitenciaria a la Junta de Carrera Penitenciaria.

Sobre la existencia de la cosa juzgada constitucional estima el Ministerio Público que la Sentencia C- 507 de 1995 declaró la constitucionalidad de la misma norma demandada, bajo los mismos argumentos de los cargos expuestos en la presente demanda, es decir la presunta vulneración del artículo 130 de la C.P. al otorgársele la administración y vigilancia a la Junta de Carrera Penitenciaria, desconociendo la competencia que se le otorga a la CNSC.

En este sentido considera que a pesar de que la jurisprudencia constitucional reciente ha sido cambiante respecto a que los regímenes de carrera especiales son los que únicamente están fijados en la Constitución²⁹, los presupuestos de exequibilidad dados en la Sentencia C-507 de 1995 se mantienen.

Estos presupuestos se basaron en que los regímenes especiales de carrera administrativa existentes antes de la Constitución de 1991 conservan su calidad porque "El constituyente de 1991, en modo alguno tuvo la intención de suprimir las carreras especiales existentes con

anterioridad...”. También en que la especialidad y naturaleza del servicio penitenciario y carcelario, amerita un régimen especial en consonancia con el artículo 2º del Decreto-ley 407 de 1994 que dice que la labor de estos funcionarios “es preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines”.

Igualmente en que se estableció que dicho tratamiento excepcional se da por la especialidad que cumple el personal adscrito al ramo penitenciario y carcelario, y por la necesidad de establecer, para estos funcionarios un régimen distinto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades e inhabilidades y de control de la actividad laboral, tanto en el interior como en el exterior de los establecimientos carcelarios, y de situaciones administrativas, causales de ingreso y de retiro del servicio.

Finalmente indica que en dicha sentencia se dijo que se justificaba este régimen por las razones funcionales, técnicas, operativas y de moralidad y eficiencia administrativa de la carrera penitenciaria y carcelaria en donde un organismo como la Junta de Carrera Penitenciaria pueda con criterios de inmediatez y de celeridad, administrar y vigilar dicha carrera de acuerdo a los presupuestos del artículo 209 de la C.P30.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución³¹, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra un Decreto-Ley, en este caso algunas expresiones del artículo 83 del Decreto-Ley 407 de 1994, “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”.

2. Requisitos especiales para controvertir la cosa juzgada constitucional por “cambio de la significación material de la Constitución”:

2.1. Los demandantes consideran que en este caso se producen un “cambio en la significación material de la Constitución” que relativizan el efecto de cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-507 de 1995 que declaró la constitucionalidad de la norma

demandada.

2.2. Sobre este punto, la Corte ha establecido una serie de requisitos especiales para poder controvertir el efecto de cosa juzgada constitucional³² en tres casos específicos³³: (i) por la modificación del parámetro de control; (ii) por cambio en la significación material de la Constitución y (iii) cuando se haya realizado una variación del contexto normativo del objeto de control³⁴.

2.3. La modificación del parámetro de control constitucional se presenta cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la norma nuevamente acusada. Por ejemplo, cuando se integren normas al sistema que hacen parte del bloque de constitucionalidad o cuando se presente una reforma a la Constitución en donde resulta viable que se analicen nuevamente la norma o normas revisadas con antelación, teniendo en cuenta el cambio del parámetro normativo de control de constitucionalidad³⁵.

2.4. Por su parte el cambio en la significación material de la Constitución se relaciona con la idea de “constitución viviente” o el carácter dinámico de ésta, que según la jurisprudencia significa que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, ideológicos y culturales de una comunidad, los contenidos normativos y valorativos de esas realidades se han transformado con relación al contexto material que se tenían respecto al pronunciamiento que se había realizado en el pasado. En este caso se comprueba que existen significaciones materialmente diferentes de la Constitución, que hacen posible que el juez constitucional pueda llegar a modificar su jurisprudencia sobre la norma ya estudiada previamente ajustando su análisis al estudio del nuevo contexto social o material, ya que la Corte tiene la obligación “de actualizar las normas a las situaciones nuevas”³⁶.

2.5. Como se dijo en la Sentencia C-007 de 2016, “El rasgo central de esta hipótesis y que explica al mismo tiempo su carácter excepcional, es el hecho de que el texto constitucional no es objeto de una modificación formal. En estos casos lo que ocurre es una variación en su significado como consecuencia del ‘carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país’. Por ello resulta posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad de una disposición declarada exequible ‘aun cuando no

se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial'. Se trata entonces de una situación excepcional que alude a 'una clara y abierta modificación de los presupuestos que sirvieron en su momento para declarar la exequibilidad de la norma acusada, lo que permite que se adelante nuevamente su estudio a luz de esas nuevas circunstancias'".

2.6. Finalmente la variación del contexto normativo del objeto de control se refiere a los casos en los que una norma juzgada previamente, es expedida con posterioridad integrándose a un contexto normativo diverso, es decir que el ordenamiento en el que se inscribe dicha norma se haya modificado, y se puede realizar un nuevo control de constitucionalidad teniendo en cuenta que, "una disposición jurídica no puede ser analizada aisladamente sino que debe ser interpretada de manera sistemática, tomando en consideración el conjunto normativo del cual forma parte"³⁷.

2.7. En estos tres eventos en que se puede controvertir los efectos de la cosa juzgada, la Corte ha hecho énfasis en que se le exige al demandante el cumplimiento de una "especial y particular carga argumentativa", dado el carácter extraordinario en que se permite exceptuar la cosa juzgada constitucional de naturaleza formal³⁸.

2.8. En el Auto 066 de 2007 se dispuso que en las demandas que pretendan controvertir la cosa juzgada constitucional se debe establecer si se cumplieron con estas cargas de argumentación. En dicho Auto se dijo que, "...cuando el objetivo de la acción sea que la Corte adelante un nuevo estudio respecto de una disposición que ha sido objeto de sentencia de exequibilidad, los requerimientos de la acción no podrán sopesarse a partir los criterios derivados del principio pro actione sino que, en contrario, resulta legítimo exigir que la demanda presente argumentos razonables y suficientes, que permitan desestimar la presunción de cosa juzgada constitucional absoluta de la que gozan dichos preceptos, so pena que deba rechazarse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991".

2.9. Del mismo se estableció jurisprudencialmente que debido al carácter excepcional o extraordinario de la acción de constitucionalidad, el eje central de esta carga especial, es que el demandante no se puede limitar a plantear los mismos cargos de inconstitucionalidad que se hicieron en el pasado, sino que tienen necesariamente que exponer nuevas razones para

reabrir el debate constitucional y la demanda “Deberá ocuparse de demostrar que a pesar de tal pronunciamiento, se configura alguno de los supuestos que debilitan los efectos de la cosa juzgada...”³⁹

2.10. Así si se trata de “la modificación formal de la Constitución o de normas integradas al bloque de constitucionalidad”, en la demanda se deberá (i) explicar el alcance de la modificación y (ii) demostrar en qué sentido dicho cambio es relevante para determinar la validez constitucional de la norma acusada.

2.11. Por su parte, si la demanda se relaciona con “un cambio del significado material de la Carta” sobre la base de la idea de “constitución viviente”⁴⁰, en la demanda deben ser expuestas las razones que demuestran una variación relevante del marco constitucional con fundamento en el cual se llevó a efecto, en el pasado, y tendrá como cargas adicionales (i) explicar la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado⁴¹.

2.12. Por otro lado, cuando la demanda se fundamenta en el “cambio del contexto normativo” en el que se inscribe el texto examinado en la decisión anterior, en la demanda se debe “(i) explicar el alcance de tal variación y (ii) evidenciar la manera en que dicho cambio afecta, en un sentido constitucionalmente relevante, la comprensión del artículo nuevamente acusado”⁴².

2.13. En conclusión sobre este punto, el efecto de cosa juzgada constitucional tiene como objetivo posibilitar la seguridad jurídica, salvaguardar la buena fe, asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte y en la necesidad de ponerle fin a las controversias judiciales. Por tanto las demandas de inconstitucionalidad que pretenden desvirtuar dichos efectos cuentan con cargas especiales en la argumentación, para poder suscitar un nuevo debate constitucional de una norma o normas que ya han surtido el control de constitucionalidad con anterioridad. En el siguiente apartado pasará la Corte a verificar, si los demandantes cumplieron con la carga de argumentación necesaria y suficiente para desvirtuar el efecto de cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-507 de 1995.

3. Decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda:

3.1. Con sujeción a las consideraciones expuestas, procede la Corte a analizar si en el presente caso los demandantes pueden llegar a desvirtuar de manera razonable y suficiente los efectos de la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-507 de 1995 que declaró la constitucionalidad de la norma demandada.

3.2. Como se relató en los antecedentes, los actores sostuvieron en la primera demanda que se presenta cosa juzgada aparente con relación a la Sentencia C-507 de 1995, porque la argumentación que dio la Corte en esta sentencia se relacionaba únicamente con el carácter preconstitucional de la carrera penitenciaria y carcelaria⁴³.

3.3. Posteriormente, con la corrección de la demanda, los actores sostuvieron que se dio un “cambio de significación material de la Constitución” porque con las decisiones constitucionales que se produjeron con posterioridad al fallo de 1995, se estableció la diferenciación entre los sistemas de carrera de origen constitucional, legal o específico y el sistema de carrera general. Consideraron que las sentencias C-746 de 1999, C-1230 de 2005 y C-479 de 2013 dieron lugar a un nuevo parámetro de análisis constitucional que debe ser tenido en cuenta por la Corte, ya que con estas sentencias se presenta un significado distinto al artículo 130 de la Constitución.

3.4. En este sentido adujeron que el precedente reseñado da lugar a un cambio de la significación material de la Constitución, ya que consideran que con estos fallos, se varió el entendimiento del artículo 130 de la C.P, ya que se estableció por parte de la jurisprudencia constitucional que los únicos sistemas de carrera que no pueden ser vigilados y administrados por la CNSC son los de origen constitucional, pero no los especiales de origen legal o específicos. Concluyen diciendo que como la carrera administrativa del INPEC es un sistema específico de carrera de creación legal, la administración y vigilancia corresponde a la CNSC y no a la Junta de Carrera Penitenciaria.

3.5. En atención a lo anterior pasa la Corte a verificar si los argumentos dados por los demandantes para desvirtuar la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C- 507 de 1995 cumplen con los requisitos para relativizar los efectos de la cosa juzgada constitucional. En un primer lugar, la Corte realizará un estudio de los presupuestos que dieron lugar a la exequibilidad de los artículos demandados Sentencia C-507 de 1995 y posteriormente

estudiará brevemente las sentencias referidas por los demandantes para verificar si tienen razón los demandantes en inferir que se ha producido un cambio en la significación material de la Constitución que pueda llegar a relativizar la cosa juzgada constitucional.

3.6. En consideración a los especiales requisitos que ha determinado la Corte para controvertir un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, pasa la Corte a establecer, si los demandantes cumplieron con las cargas que la jurisprudencia ha determinado cuando se trata de controvertir un precedente por “cambio en la significación material de la Constitución”.

3.7. Como lo ha expuesto la Corte, al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Este Tribunal, refiriéndose al contenido de los argumentos aptos para incoar la acción de inconstitucionalidad, ha expresado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁴⁴. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”⁴⁵.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”⁴⁶, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁴⁷ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”⁴⁸ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁴⁹. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio

texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”⁵⁰.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”⁵¹. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁵² que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad⁵³.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales⁵⁴ y doctrinarias⁵⁵, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”⁵⁶; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia⁵⁷, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”⁵⁸ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha

sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”⁵⁹.

3.8. Por otra parte se ha establecido jurisprudencialmente que para cumplir con los requisitos de “un cambio del significado material de la Carta”, sobre la base de la “Constitución viviente”, se deben cumplir con los requisitos generales de toda demanda de inconstitucionalidad, y además con los siguientes requisitos especiales, para poder realizar un cambio de jurisprudencia: 1) explicar la modificación sufrida por el marco constitucional, 2) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación, y 3) evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de la decisión adoptada en el pasado.

3.9. Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en la demanda de la referencia porque efectivamente encuentra que la demanda en contra de algunos apartados del artículo 83 del Decreto-Ley 407 de 1994, “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Penitenciario y Carcelario”, no cumple con las cargas de suficiencia, claridad, especificidad y certeza respecto a las exigencias especiales que han establecido en la jurisprudencia para controvertir un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional cuando se trata de un “cambio de la significación material de la Constitución”.

3.10. En efecto, los actores aseguran, como ya se reseñaba, que las normas que se acusan van en contra del artículo 130 de la C.P. sobre que es la Comisión Nacional del Servicio Civil, la que tiene que vigilar y administrar los sistemas especiales de origen legal, como el de la

carrera penitenciaria y carcelaria del INPEC, pero no establecen de forma clara, certera, específica y suficiente por qué razón los apartados del artículo 83 (parcial) del Decreto – Ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Penitenciario y Carcelario” son inconstitucionales, teniendo en consideración los requisitos que se establecen en la jurisprudencia para controvertir un fallo de constitucionalidad que ya ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

3.11. Como se explicó en los antecedentes, la demanda va dirigida a algunos de los apartes del artículo 83 del Decreto-Ley 407 de 1994 contenidos en los numerales 1, 4 y 5. Así por ejemplo, con relación al numeral 1 demandan los vocablos “Administrar y vigilar la Carrera Penitenciaria”; “cursos concursos”, y “ascensos”, pero no detallan con precisión los elementos lingüísticos de dicho numeral que se refiere al diseño de programas relativos a todos los aspectos a ella inherentes, tales como la evaluación y calificación de servicios y deja por fuera la administración y vigilancia de las “promociones”, “estímulos y distinciones”.

3.12. Igualmente se demanda el numeral 4º en lo referente a la “administración de carrera”, pero no se dice que es en la elaboración de procedimientos para la aplicación de las disposiciones sobre promoción de personal en el INPEC, dando lugar a que se de una interpretación limitada del apartado demandado.

3.13. Por otra parte, con relación al numeral 5., se demanda “administración y carrera” pero no se especifica que esta se relaciona con la promoción, orientación, coordinación y control de las actividades sobre promoción de personal y “administración de carrera” en las categorías respectivas.

3.14. Estas omisiones de parte de los actores hacen que la comprensión de la integridad de la norma sea limitada y restringida, y se hace problemática en el evento en que se pueda dar lugar a una inconstitucionalidad de los apartados demandados, ya que quedaría la cuestión de si la Junta de Carrera Penitenciaria tiene competencia o no para desempeñar las funciones descritas en los demás numerales del artículo 83 al igual que en las otras competencias que se describen en los apartados no demandados.

3.15. Considera la Corte, que si se quería por parte de los actores declarar la inconstitucionalidad de la competencia de la Junta de Carrera Penitenciaria, y modificar el

precedente de la Sentencia C-507 de 1995, se debió partir de cuestionar los mismos artículos demandados en aquella oportunidad, así como los demás artículos (84 y 85) del Capítulo II del Título III de dicho Decreto que se refiere a “Administración y Vigilancia de la Carrera Penitenciaria”.

3.16. De otro lado los argumentos dados por los demandantes no se corresponde con los criterios establecidos por la jurisprudencia cuando se trata de controvertir un precedente por “el cambio en la significación material de la Constitución” que se refiere a que se hayan dado cambios económico, social, político, ideológico y cultural en una comunidad, que transformen los contenidos normativos y valorativos de estas realidades sobre la base de la “Constitución viviente”, ya que en este caso, más que un cambio de los elementos económicos, ideológicos, políticos y sociológicos, se trata al parecer de una mutación del criterio jurisprudencial dado por la Corte sobre las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de la vigilancia y administración de las carreras administrativas especiales de origen legal, circunstancia que la Corte no explica con suficiencia y certeza.

3.17. Como se analizó en los antecedentes con relación a la demanda en estudio, en una primera instancia fue inadmitida, por no cumplir con el cargo de controvertir la cosa juzgada que estaba fundada en el cargo de la Sentencia C-507 de 1995 había producido una “cosa juzgada aparente”. En la corrección de la demanda, el cargo inicial de “cosa juzgada aparente”, se varió y se introdujo el cargo de “cambio de significación material de la Constitución”, para controvertir los efectos de la cosa juzgada de la Sentencia C-507 de 1995.

3.18. En esta segunda demanda comprueba la Corte, que tampoco se cumplieron con las cargas de suficiencia, certeza, claridad y especificidad que deben contener las demandas de constitucionalidad que pretendan controvertir el efecto de cosa juzgada constitucional, porque los demandantes se limitaron solamente a exponer la ratio decidendi de varias sentencias de constitucionalidad, respecto al tratamiento que deben tener las carreras administrativas especiales, pero no explicaron de una manera suficiente, clara y certera cómo estas decisiones jurisprudenciales pudieron dar lugar a un cambio del marco constitucional vigente.

3.19. Tampoco cumplieron los demandantes con el segundo punto de los requisitos

especiales que se refiere a “ii) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación”, ya que lo que hacen es simplemente es anexar las decisiones jurisprudenciales citadas, sin contrastar esta serie de fallos con lo establecido en la Sentencia C-507 de 1995, que se pretende controvertir.

3.20. De otra parte, tampoco se cumplió con el tercer requisito de las demandas por cambio en la significación material de la Constitución, sobre que los demandantes deben “evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado”. En efecto, se comprueba que los actores no explican de manera suficiente y clara los argumentos que llevaron a la Corte a declarar la constitucionalidad de los preceptos demandados, mediante la Sentencia C-507 de 1995, ya que las explicaciones se basan en conjeturas, más que en una explicación minuciosa sobre apartes concretos de dicha decisión que se piensan controvertir, como por ejemplo que la decisión de la Corte se basó únicamente en que la Junta de Carrera Penitenciaria tenía fundamento en normas “preconstituyentes” como los Decretos 1817 de 1964, 1661 de 1965 y Ley 32 de 1986.

3.21. Este argumento se ve contrastado con lo que opinan algunos de los intervinientes, que refieren a que los argumentos de constitucionalidad dados por la Corte en la Sentencia C-507 de 1995, que justificaban la administración y vigilancia de la carrera penitenciaria y carcelaria por parte de la Junta de Carrera Penitenciaria, no solo se fundamenta en que son normas preconstituyentes, sino que también se basaron en argumentos de tipo sustantivo que se refieren a que se justifica dicho tratamiento especial por la especialidad y naturaleza del servicio, ya que la labor que cumplen los funcionarios del INPEC es “preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines”.

3.22. Del mismo modo, tampoco se comprueba que los demandantes hayan controvertido las explicaciones dadas en la Sentencia C-507 de 1995, en que se justifica la administración de la Junta de Carrera Penitenciaria para poder proveer con inmediatez y celeridad los empleados de dicha entidad, y que se garantice de este modo la moralidad y eficiencia administrativa de dicha carrera. Sobre este punto los argumentos de los demandantes son de tipo subjetivo y no guardan relación con la pertinencia de los cargos de constitucionalidad, ya que más que acusar la inconstitucionalidad de los apartados de la norma, están haciendo acusaciones relacionadas con la aplicación de la norma, como que la vigilancia y

administración de la carrera penitenciaria por parte de la Junta de Carrera Penitenciaria produce “clientelismo, favoritismo y nepotismo” y que esta circunstancia puede generar “situaciones de arbitrariedad”, argumentos, de índole político y no tipo jurídico-constitucional.

3.23. En consecuencia, como no se encuentran que en las demandas de la referencia se explique de manera clara, específica, suficiente, y certera porque razón la Sentencia C-507 de 1995, se puede llegar a controvertir por “cambio en la significación material de la Constitución”, ya que no se cumplen con las cargas específicas para este tipo de demandas la Corte se declarará inhibida respecto a esta demanda.

RESUELVE

1. INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto a la constitucionalidad de los apartados del artículo 83 (parcial) del Decreto- Ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Penitenciario y Carcelario”.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Impedida

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Fl. 23 a 27.

3 Fl. 73.

4 Dicen que en la Sentencia C-746 de 1999 se hace una transformación fundamental sobre la competencia que le asiste a la Comisión Nacional del Servicio Civil para vigilar y administrar las carreras administrativas en donde se diferencia los sistemas específicos de carrera que según el artículo 4º de la Ley 443 de 1998 son los que prestan su servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; los que regulan la carrera diplomática y consular y la docente serán de regulación legal y no son de creación constitucional. El cambio

también se produjo en las Sentencias C-1230 de 2005 y C-471 de 2013.

5 Esto teniendo en cuenta la Sentencia C-471 de 2013 que resuelve la demanda de varias normas del Decreto-Ley 775 de 2005 “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional” en donde se dijo que, “... (i) el legislador viola la competencia asignada en la Constitución Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 125 y 130, CP) al establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, y no la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta violación es especialmente grave si la decisión no fue adoptada por el Congreso de la República sino por el Ejecutivo, en su calidad de legislador extraordinario”.

6 Fl. 74 a 76.

7 Fl. 152.

8 Fl. 151. El artículo 25 del Decreto 2067 de 1991 establece lo siguiente, “En los casos de objeciones del Gobierno a un proyecto de ley por inconstitucionalidad y en los de revisión de los decretos dictados en ejercicio de las facultades que otorgan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Nacional, serán causales de impedimento y recusación: haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada; haber intervenido en su expedición; haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto; o tener interés en la decisión”.

9 Radicada el 2 de marzo de 2015 e inadmitida por la Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz mediante Auto de 8 de abril de 2016, por falta de especificidad y suficiencia en desvirtuar la cosa juzgada de la Sentencia C-507 de 1995.

10 P. 5

11 Explican que los sistemas especiales de regulación constitucional son el de la Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial del poder público, Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como el de las universidades por expresa disposición del artículo 69 de la C.P.

12 Dicen que el artículo 4º de la Ley 909 de 2004 determina que son sistemas específicos de

carrera los que rigen para el personal que presta sus servicios en las siguientes entidades públicas: (i) El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); (ii) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec); (iii) la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); (iv) las superintendencias; (v) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; (vi) la Unidad la Aeronáutica Civil; (vii) el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

13 P. 16

14 P. 18

15 En escrito radicado en la Secretaria General de la Corte Constitucional de 14 de abril de 2016.

16 Dicen los demandantes lo siguiente, “Como lo relaciona su honorable magistratura en el auto de fecha 08 de abril de 2016, mediante el expediente D-11272 se tenía el convencimiento que para el presente caso había operado la figura de la ‘cosa juzgada aparente’ y se trató de dar una explicación sucinta de tal figura como base de la aceptación de la demanda y que no se rechazara de plano por operar de [sic] la figura de la cosa juzgada constitucional. Esta figura ‘cosa juzgada aparente’ queda descartada totalmente de plano por las consideraciones que magistralmente emitió su honorable despacho”.

17 Indica el Ministerio que en los artículos 100 a 117 se establecen los aspectos relacionados con la carrera penitenciaria y la carrera profesional del guardián, en donde se destaca el artículo 100 en donde se regula el establecimiento del personal del ramo carcelario y penitenciario independientemente del servidor civil; el artículo 111 los requisitos para ser designado como guardianes subalternos en donde se requiere haber aprobado los cursos que organice y reglamente la dirección la Dirección General de Prisiones y los artículos 93, 109, 112 y 114 en donde se establece la creación de la escuela penitenciara nacional.

18 Se explica que se organiza la carrera penitenciaria señalando en los artículos 1 y 2 los requisitos y las condiciones especiales para su ingreso, las bases para los concursos y requisitos fijados por la Junta de Carrera Penitenciaria, advirtiendo que el personal reprobado quedará insubsistente y que le compete a ésta conceptuar sobre los ascensos, el

escalafonamiento y autorizar las inscripciones.

19 Dice que en esta ley se estableció el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y se reguló lo relativo al “ingreso, formación, capacitación, ascensos y traslados, retiros, administración y régimen prestacional del personal de custodia y vigilancia penitenciaria”. Se explica que en esta ley se dijo que este cuerpo es un organismo armado, de carácter civil y permanente al servicio del Ministerio de Justicia e integrado por personal uniformado, y que sus miembros recibirán formación y capacitación en la Escuela Penitenciaria Nacional y pertenecerán a la carrera penitenciaria de que trata el artículo 100 del Decreto 1817 de 1964.

20 P. 8

21 P.3

22 P. 13.

23 Relata que estas sentencias y en otras como la C-746 de 1999, C-1230 de 2005, C-471 de 2013 y C-984 de 2010 en donde se dice que se debe “...flexibilizar las garantías y las reglas previstas en el régimen general de carrera, en procura de adaptar estas últimas a la singularidad y especificidad de las funciones que le hayan sido asignadas a una determinada entidad...”.

24 P. 5

25 P. 6.

26 Cita las sentencias C-925 de 2000, C-157 de 2003, C-825 de 2004 entre otras.

27 Señala que las carreras especiales de origen legal están las del Instituto Nacional Penitenciario, las del Departamento Administrativo de Seguridad, las de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, la carrera diplomática y la carrera docente.

28 Cita las sentencias C-1230 de 2005, C-175 de 2006, C-211 de 2007 y C-753 de 2008.

29 Especialmente en las sentencias C-1230 de 2005 y C-471 de 2013.

30 Dice el artículo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones// Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

31 Art. 241 “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

32 La Corte Constitucional ha dispuesto que la cosa juzgada constitucional así como sus efectos, tienen fundamento (i) en la protección de la seguridad jurídica que impone la estabilidad y certidumbre de las reglas que rigen la actuación de autoridades y ciudadanos, (ii) en la salvaguarda de la buena fe que exige asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte, (iii) en la garantía de la autonomía judicial al impedirse que luego de juzgado un asunto por parte del juez competente y siguiendo las reglas vigentes pueda ser nuevamente examinado y, (iv) en la condición de la Constitución como norma jurídica en tanto las decisiones de la Corte que ponen fin al debate tienen, por propósito, asegurar su integridad y supremacía. Ver la Sentencia C-007 de 2016 y la línea jurisprudencial citada por ésta: Sentencias C-600 de 2010, C-241 de 2012 y C-462 de 2013.

33 Estos tres casos han sido sistematizados recientemente en la Sentencia C-007 de 2016.

34 Estos mismos requisitos fueron sistematizados con otra denominación en la Sentencia C-073 de 2014 de la siguiente manera: cuando (i) se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada.

35 C-570 de 2012, C-007 de 2016, C-421 de 2016, C-516 de 2016.

36 C-007 de 2016

37 Sentencia C-1046 de 2001.

38 Ibíd.

39 C-007 de 2016.

40 Sobre la “Constitución viviente” se ha dicho que consiste en ‘una posibilidad, en todo caso excepcionalísima, de someter nuevamente a análisis de constitucionalidad disposiciones sobre las cuales existe un pronunciamiento de exequibilidad, en la que dicha opción concurre cuando en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución – que es expresión, precisamente en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades – un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en la significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. (Ver Sentencias C-332 de 2013, C-334 de 2013, C-369 de 2014 entre otras).

41 Ibíd.

42 Ibíd.

43 Como se expuso en los antecedentes, esta primera demanda fue inadmitida, pero fue coadyuvada en la intervención de la Universidad Externado de Colombia.

44 Cfr., entre varios, el auto de Sala Plena 244 de 2001.

46 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 y C-428 de 1996.

47 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001.

48 Sentencia C-504 de 1995.

49 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000, C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y

C-1552 de 2000, entre otras

50 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

51 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

52 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000), C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

53 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

54 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

55 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

56 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

57 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

58 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C, 374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

59 Sentencia C-1052 de 2001.