TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-114/24

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-114 DE 2024

Expediente: D-15.459

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 118 del Decreto Ley 020 de 2014, "[p]or el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas".

Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.5 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241.5 de la Constitución Política, Andrés Alejandro Corredor Marín, Guillermo Enrique Arellano Castillo

y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, instauraron una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 118 del Decreto 020 de 2014. El texto con la disposición acusada es el siguiente.

La norma acusada

“DECRETO LEY 20 DE 2014

(enero 9)

Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales b) y c) del artículo 1 de la Ley 1654 del 15 de julio de 2013,

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República, mediante la Ley 1654 de 2013, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para, entre otros temas, clasificar los empleos y expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas;

Que en el presente decreto se clasifican los empleos de la Fiscalía General de la Nación y se desarrolla el régimen de carrera especial para la entidad y para sus entidades adscritas, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en los literales b) y c) del artículo 1o de la Ley 1654 de 2013.

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 118. CONVOCATORIAS A CONCURSO O PROCESO DE SELECCIÓN. Dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto ley, las Comisiones de la Carrera Especial deberán convocar a concurso los cargos de carrera que se encuentren

vacantes definitivamente o que estén provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

Para garantizar la continuidad del servicio y su no afectación, los concursos para proveer los empleos de carrera de la Fiscalía se realizarán de manera gradual y en distintos tiempos, teniendo en cuenta las plantas globales a las cuales pertenezcan los empleos a proveer.

Con el mismo fin señalado en el inciso anterior, los concursos o procesos de selección para proveer los empleos de carrera de las entidades adscritas se adelantarán de manera gradual y en distintos tiempos."

B. El contenido de la demanda

2. Los actores señalaron que el artículo objeto de censura otorga facultades legislativas "a las Comisiones de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación – (en adelante FGN) – y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF -, ya que concede un plazo de tres (3) años a partir del dos mil diecisiete (2017), para realizar un número indeterminado de concursos graduales o parciales, los que se requieran, así como las licitaciones que de manera discrecional consideren necesarias para su desarrollo". Señalaron que ese traslado de facultades desconoce los artículos 1, 2, 125, 209 y 253 de la Constitución Política, y el artículo 163 de la Ley 270 de 1996. Para sustentar su postura, presentaron cuatro cargos en su demanda inicial.

3. Primer cargo. De acuerdo con los actores, la norma atacada desconoce los artículos 253 de la Constitución y 163 de la Ley 270 de 1996. Indicaron que el artículo censurado debió señalar "(…) la periodicidad o frecuencia con que deben efectuarse con normalidad [los] procesos de selección y el mecanismo adecuado para su exigibilidad por parte de los ciudadanos". Al no hacerlo, trasladó facultades reguladoras a "la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses", cuando el artículo 253 de la Constitución Política establece que dicho sistema de carrera debe reglarse "(…) exclusivamente mediante la ley". También señalaron que al establecer que los concursos pueden llevarse a cabo de manera gradual, trasgredió el artículo 163 de la Ley 270 de 1996, según el cual, "[l]os procesos de selección serán permanentes con el fin de garantizar en todo momento disponibilidad para la provisión de las vacantes que se presenten en cualquier especialidad y nivel dentro de la Rama Judicial".

4. Segundo cargo. La norma atacada vulnera el artículo 209 de la Constitución Política. En la lectura de los demandantes, el artículo censurado ordena llevar a cabo concursos de manera gradual, lo cual “implicaría la fragmentación de contratos con idéntico objeto y un mayor e injustificado desgaste administrativo [que] no es coherente con los principios de eficacia y economía constitucionales”. Con ello, el legislador extraordinario promovió “(…) la multiplicidad de concursos de méritos, el desgaste tanto administrativo como presupuestal y el acrecentamiento de la inseguridad jurídica en materia de acceso al empleo público”.

5. Tercer cargo. La norma demandada desconoce el artículo 125 de la Constitución, al permitir que las comisiones especiales realicen convocatorias bajo sus propias reglas y términos. Esto -en sus palabras- “es inadmisible en el marco del Estado Social de Derecho, puesto que la implementación de la carrera especial en la FGN y en el INMLCF, no puede depender del libre albedrío, consenso o decisión de las Comisiones de Carrera ya que es obligación de la respectiva entidad su implementación inmediata. Deber de estado que no podría fijarse como una decisión discrecional absoluta de las Comisiones de Carrera, como actualmente sucede”.

6. Cuarto cargo. Por último, sostuvieron que la norma demandada desconoce los artículos 1 y 2 de la Constitución. Sobre este punto afirmaron que el artículo censurado desconoce el principio de la seguridad jurídica porque no es específico, en el sentido que no establece cómo se dará la gradualidad, cuál será el número de cargos que debe ofertarse y tampoco se refiere a la cantidad de concursos que deben llevarse a cabo. Asimismo, resaltaron que no es claro cómo debe dársele cumplimiento en la actualidad al enunciado normativo objeto de censura “en atención al fenecimiento del término o plazo otorgado en la misma norma, en donde se señala como fecha perentoria hasta el año dos mil diecisiete (2017), para que se efectuaran legalmente dichos procedimientos graduales de selección”.

C. Trámite procesal

7. Mediante Auto del 8 de septiembre de 2023, se inadmitió la demanda respecto de todos los cargos formulados, al considerar que aquellos carecían de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por consiguiente, se les concedió a los demandantes el término de tres días para que subsanaran la demanda.

8. En el escrito de corrección, los actores, entre otras cosas, reprocharon el hecho de que

“luego de 33 años de vigencia de la Constitución de 1991, la Fiscalía General de la Nación le [presente] al país un funcionamiento con prevalencia de la figura subsidiaria de la provisionalidad, y el merito (sic), con solo el 10% de funcionarios escalafonados”. Al tiempo, solicitaron un pronunciamiento de esta Corte en el que “(…) se aborde; i) la discrepancia entre las normas planteadas, y ii) la inviabilidad de un sistema gradual discrecional (En procura implementación de la meritocracia en la FGN), una vez fenecido el término perentorio de los tres (3) años dispuesto por la misma norma acusada”. Y manifestaron que “[l]a inoperancia del sistema de carrera, que ahora además se pretende someter a la discrecionalidad de las comisiones de la carrera especial, es evidencia suficiente del fracaso de la norma de carrera en su objetivo y de las malas prácticas administrativas”.

9. Una vez analizado el escrito de corrección, por medio de Auto del 29 de septiembre de 2023, se rechazó la demanda en lo relativo a los cargos segundo y cuarto; y se admitieron los cargos primero (presunto desconocimiento de los artículos 253 de la Constitución y 163 de la Ley 270 de 1996) y tercero (presunto desconocimiento del artículo 125 de la Constitución). Adicionalmente, en el mismo proveído se ordenó lo siguiente: (i) en virtud de lo previsto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicar al presidente de la República y al director del Departamento Administrativo de la Función Pública el inicio del proceso; (ii) fijar en lista el asunto por el término de diez días para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (iii) invitar para que rindieran sus conceptos “sobre temas relevantes para la elaboración del proyecto de fallo” a diversas entidades, organizaciones y expertos, en los términos previstos en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991; y, (iv) dar traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

D. Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

10. En el trámite judicial se recibieron 14 intervenciones ciudadanas y 5 conceptos de expertos, entidades y organizaciones invitadas. A continuación, se enuncia cada una de estas intervenciones y, posteriormente, se resume su contenido.

Interviniente

Solicitud

Petición Subsidiaria

Gustavo Adolfo Alemán Machado

Inexequibilidad

N/A

Jehimy Alexandra Ramírez Meneses

Inexequibilidad

N/A

Anyeri Katherine Gutiérrez Rojas

Inexequibilidad

N/A

Inexequibilidad

N/A

Deiby de Jesús Rodríguez Ceballos

Inexequibilidad

N/A

Tatiana Alejandra Pinilla Castillo

Inexequibilidad

N/A

Jennifer Pedraza Sandoval

Inexequibilidad

N/A

Mario Alberto Ramírez Mendoza

Inexequibilidad

N/A

Xiomara M. Guamanga

Inexequibilidad

N/A

Sindicato Nacional de la Fiscalía “Sinalfi”

Exequibilidad

N/A

Organización Sindical Nacional de Investigadores y Operadores de la Investigación Penal, “Osinal”

Exequibilidad

N/A

Ana Lucía Osorio Sepúlveda, actuando como Jefe de la Oficina Jurídica de la ESAP

Inhibición

Carlos Alberto Saboyá González, actuando como Director de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación

Exequibilidad frente a un cargo, e inhibición frente al otro

N/A

Ximena Beatriz Padilla Vásquez, actuando como presidente de la Organización Sindical “Sintrafiscalía”

Exequibilidad

N/A

Julio Javier Leyton Portilla, actuando como Director del Consultorio Jurídico y del Centro de Conciliación “Eduardo Alvarado Hurtado” de la Universidad de Nariño

Exequibilidad

N/A

Invitado y/o experto

Jorge Arturo Jiménez Pájaro, actuando como presidente de la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Bibiana Mercedes Parra Ariza, obrando como Directora Jurídica (E) del Departamento Administrativo de la Función Pública

César Augusto Abreo Méndez, actuando como Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo

Mauricio Liévano Bernal, actuando como presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Síntesis de las intervenciones ciudadanas

11. Nueve intervinientes solicitaron la inexequibilidad del enunciado normativo atacado. En síntesis, todos ellos sostuvieron que: (i) el acceso al cargo público debe garantizarse cumpliendo el principio del mérito, por lo cual, dicho acceso no puede quedar a merced de las Comisiones de Carrera. (ii) La discrecionalidad en lo relativo al inicio de procesos de selección, “se traduce en la delegación indebida de atribuciones de configuración legislativa y reglamentaria.” Desde su perspectiva, ello está prohibido y así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-878 de 2008. Y (iii) “[l]a gradualidad en procesos de selección atribuida a un órgano plural como las comisiones de Carrera especial,

a la fecha solo ha generado el indefinido aplazamiento de los procesos de selección y la aletargada consolidación de la carrera especial".

12. En contraste con lo antedicho, el Sindicato Nacional de la Fiscalía -Sinalfi- y la Organización Sindical Nacional de Investigadores y Operadores de la Investigación Penal -Osinal-, defendieron la constitucionalidad de la norma. Ambos sostuvieron que: (i) En cumplimiento de una orden judicial proferida por el Consejo de Estado, la Fiscalía inició, en el año 2021, una convocatoria que a la postre se declaró desierta. Luego, el hecho de que no se hayan realizado los concursos mínimos para proveer la totalidad de las vacantes que ahora existen en la Fiscalía no es un inconveniente atribuible a la norma demandada, sino a factores externos que lo han impedido, pues sería inconveniente realizar una convocatoria en la que se oferten 18.000 cargos. (ii) No es cierto que el artículo atacado otorgue "facultades "sin restricción ni límite", a las Comisiones Especiales de Carrera, para que regularan los concursos de méritos y la cantidad de vacantes por ofertar en ellos", pues lo cierto es que la norma establece las condiciones mínimas en que dichos concursos deben llevarse a cabo, y los tiempos dispuestos para ello. (iii) Finalmente, se refirieron de modo breve a la situación laboral de las personas vinculadas en provisionalidad, y pidieron a esta Corte tener en cuenta sus derechos, máxime cuando aquellas, al haber ocupado por varios años un cargo, han generado la expectativa legítima de permanecer en él. Por ello, señalaron que la Corte debería protegerlas de algún modo.

13. La Fiscalía General de la Nación, por medio de su director de Asuntos Jurídicos, Carlos Alberto Saboyá González, también solicitó declarar la exequibilidad de la norma, en lo que respecta al primer cargo formulado. Así mismo, solicitó declarar la inhibición en lo que tiene que ver con el tercer cargo.

14. Sobre el primer cargo, señaló que "[s]i bien los accionantes pretenden que sea la ley la que regule cada minucia y particularidad de los concursos, como, por ejemplo, los cargos a proveer, su ubicación, las fechas de las convocatorias, entre otras, lo cierto es que el Decreto Ley 020 de 2014 señaló que la Comisión de Carrera Especial tiene como función definir los aspectos técnicos y operativos y adoptar los instrumentos para la ejecución de los procesos de selección o concurso". En palabras de esa institución, el permitir a las comisiones encargarse de aspectos operativos no es contrario a la Constitución. De hecho, citando la Sentencia C-517 de 2002, la Fiscalía hizo énfasis en que dichos aspectos operativos de los

concursos pueden ser regulados por las comisiones, precisamente porque no corresponde a la Ley pronunciarse sobre absolutamente todos los elementos de las convocatorias.

15. En lo relativo al presunto desconocimiento del artículo 163 de la Ley 270 de 1996, la Fiscalía presentó dos argumentos. En primer lugar, señaló que el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad era el de contrastar normas inferiores con normas constitucionales. Y que, por ello, no era posible que una ley estatutaria sirviera de parámetro de control constitucional. En segundo lugar, defendió la gradualidad establecida en la norma demandada. En la misma línea expuesta por otros intervinientes, resaltó la importancia de que los concursos se realicen gradualmente con el ánimo de proteger la eficiente prestación del servicio.

16. Además, señaló que la realización de concursos de modo gradual era una medida que resultaba acorde con el principio de la sostenibilidad fiscal. Sobre este punto, resaltó que "[e]n efecto, si en el Concurso de Méritos FGN 2022, la provisión de 1.056 vacantes definitivas de la planta de personal de la Entidad fue necesaria la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. FGN-NC-0269 de 2022, por valor de $ 26.423.168.49436, la convocatoria de más de 18.000 vacantes (totalidad aproximada de la planta de la Entidad), implicaría una proyección de costos en valores absolutos equivalente a aproximadamente $409.652.719.70037 a precios constantes del año 2022. Esa asignación desbordaría de forma considerable cualquier apropiación presupuestal prevista en la ley del presupuesto y el decreto de liquidación."

17. En lo relativo al tercer cargo, solicitó a esta Corte inhibirse luego de advertir que los actores no demostraron, de manera precisa y concluyente, por qué la norma atacada desconoce el principio del mérito. Con todo, señaló que, si la Corte considera necesario proferir un fallo de fondo sobre este aspecto, debería tener en cuenta que la norma atacada desarrolla el principio del mérito y que la gradualidad, como ya se indicó en los párrafos que anteceden, simplemente es una medida que busca proteger la continuidad en la prestación del servicio de justicia.

18. De manera similar, la organización sindical "Sintrafiscalía", por conducto de su presidente, Ximena Beatriz Padilla Vásquez, también solicitó a esta Corte declarar la exequibilidad de los enunciados demandados. Para tal efecto, defendió la gradualidad bajo el

argumento de que esta sirve para evitar “interrupciones en la prestación de servicios esenciales, en sintonía con el artículo 209 de la Constitución, que busca la eficiencia en la gestión pública”. Es por ello que resulta legítimo “mantener la operatividad de la Fiscalía General de la Nación mientras se llevan a cabo los concursos y procesos de selección para sus cargos de carrera.” Además, resaltó que la gradualidad aludida ya ha sido respaldada por esta Corporación en la reciente Sentencia C-387 de 2023, por lo que, en este caso y sobre ese específico aspecto, se presentaría la figura de la cosa juzgada constitucional.

19. El Director General del Consultorio Jurídico y del Centro de Conciliación “Eduardo Alvarado Hurtado” de la Universidad de Nariño, Julio Javier Leyton Portilla, también consideró que la norma demandada era compatible con la Constitución. Sobre el particular, reiteró, como los demás expertos citados hasta el momento, que la gradualidad era una medida idónea que garantizaba, a un mismo tiempo, el cumplimiento del principio del mérito y la continuidad en la prestación del servicio.

20. Por su parte, la ESAP, por medio de la jefe de la Oficina Jurídica, Ana Lucía Osorio Sepúlveda, inicialmente solicitó declarar la exequibilidad de la norma objeto de reproche. Con todo, a partir de la lectura integral del texto presentado a esta Corte por esa institución, puede comprenderse que aquella defiende la idea de que la demanda carece de aptitud sustantiva y que, por tanto, la Corte debería inhibirse. En efecto, en uno de los fragmentos del escrito, puede leerse lo siguiente: “en el presente caso, no se cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Carta Política, es decir, que se desarrolla un enunciativo normativo, más sin embargo no se concretan de manera razonable los cargos formulados, citando al mismo tiempo algunas sentencias de la Corte Constitucional afines a las normas vulneradas. En esa forma consideramos que la demanda formulada adolece de una clara argumentación que le permita a la Corte razonar adecuadamente el juicio de inconstitucionalidad planteado, por ello, se advierte que las normas demandadas no transgreden el ordenamiento constitucional.”

Síntesis de los conceptos de los invitados y expertos, convocados en Auto del 29 de septiembre de 2023, en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991

21. La Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por conducto de su presidente, Jorge Arturo Jiménez Pájaro, señaló que las comisiones especiales de carrera son autónomas e independientes para “administrar el sistema de carrera especial en la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”. Con todo, explicó que ello no implicaba discrecionalidad absoluta, como parecen afirmarlo los actores. En efecto, dijo, la norma demandada regula la forma en que deben llevarse a cabo los concursos y deja en cabeza de las comisiones especiales la reglamentación de aspectos operativos. Señaló que la finalidad del artículo 118 demandado es, precisamente, desarrollar el artículo 125 de la Constitución. Y añadió que la no realización de concursos ha obedecido más bien a otros factores, como, por ejemplo, la falta de recursos suficientes para llevarlos a cabo.

22. En lo relativo a la gradualidad de los concursos -reprochada también por los demandantes- señaló que esa medida es importante para garantizar la correcta administración de justicia, por cuanto ofertar todas las vacantes existentes en la actualidad en la Fiscalía General de la Nación y en el Instituto de Medicina Legal podría (i) poner en “riesgo en la correcta y oportuna prestación de justicia”; (ii) causar un “colapso en la administración de justicia y demás organismos o entidades públicas o privadas en todo el país”; (iii) generar “la pérdida de la memoria institucional y científica en los 109 años de desarrollo de la medicina legal y ciencias forenses que ha desarrollado el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”; o (iv) causar “dificultades en la asistencia a las audiencias por parte de los peritos, con el fin de arrojar luz sobre los hechos objeto del debate, al no atender de manera eficiente y oportuna la creciente demanda del servicio, no solo del Sistema Penal Oral Acusatorio, sino de las demás jurisdicciones y autoridades competentes”.

23. El Departamento Administrativo de la Función Pública, por conducto de su directora jurídica, Bibiana Mercedes Parra Ariza, también defendió la constitucionalidad de la medida demandada, aunque enfatizó en que era preciso que la Corte modulara los efectos de su sentencia. Sobre lo primero, dijo que era razonable ordenar que los concursos se desarrollen gradualmente. Al efecto, señaló que nombrar en un solo proceso a 23.000 funcionarios afectaría “el principio de eficacia de la función pública (art. 209 de la C.P.)”

24. El delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo,

Cesar Augusto Abreo Méndez, consideró que “la gradualidad en la realización de los concursos para proveer los empleos de carrera de la Fiscalía, no se supedita a ningún límite temporal sino se motiva tal medida legal para garantizar la continuidad del servicio y su no afectación. Pues bien, esta fórmula legal se encuentra en contravía de la regla general constitucional de ingreso a cargos públicos, dentro de los cuales se encuentra la Fiscalía General de la Nación, contemplada en el artículo 125 de la Carta, que es la carrera orientada por el respeto al mérito, pues se perpetúa indebidamente la gradualidad en la implementación de la carrera en la Fiscalía lo que no se compadece con el carácter de regla general que tiene la carrera”.

25. Del mismo modo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de su presidente, Mauricio Liévano Bernal, compartió la opinión de los demandantes y sugirió que la norma atacada era contraria a la Constitución. Señaló que el artículo 118 del Decreto 020 de 2014 era demasiado abierto y que, por eso mismo, permitía a las comisiones definir el momento y la manera en que se llevarían a cabo los concursos graduales. En concreto, resaltó que: “(…) superado el término de los tres años establecidos en el artículo 118 en mención, no determinó la obligación permanente de provisión de empleos de carrera administrativa que a la luz de la constitución Política de 1991 es un imperativo a cumplir por parte de todas las entidades públicas del Estado Social de Derecho, lo cual contribuye a la perpetuidad de quienes hoy ocupan cargos en provisionalidad restándole la oportunidad y el derecho a quienes por mérito puedan acceder a la carrera administrativa”.

E. Concepto de la procuradora general de la Nación

26. La procuradora general de la Nación, a su turno, solicitó declarar la exequibilidad de la norma acusada, en sustento de ello, indicó que: (i) “el precepto examinado persigue una finalidad importante desde una perspectiva constitucional, pues busca que en el desarrollo de los procesos de selección de personal de la Fiscalía General de la Nación no se afecte la “continuidad del servicio” de administración de justicia en materia penal, según lo ordena el artículo 228 de la Carta Política”.

i. (i) Que “la norma analizada contiene una medida conducente para satisfacer la finalidad legítima que persigue, pues las facultades de las Comisiones de Carrera de la Fiscalía General de la Nación para establecer las fechas de las convocatorias y el número de

vacantes a suplir responden a una “técnica de planeación y organización de los concursos” que garantiza la “continuidad en el servicio”.

() Que “la disposición estudiada no es evidentemente desproporcionada en relación con el principio del mérito y la eficiencia del sistema de carrera de la Fiscalía General de la Nación, pues las facultades que tienen las Comisiones de Carrera de la entidad para establecer las fechas de las convocatorias y el número de vacantes se encuentran sujetas a tiempos determinados, que: (i) buscan evitar que el ejercicio de dichas competencias pueda ser utilizado para dilatar los concursos, así como (ii) permiten la interposición de acciones para asegurar su cumplimiento”.

() Que “la norma acusada indica que si bien no es obligatorio proveer de manera inmediata todas las vacantes existentes en la Fiscalía General de la Nación y en sus entidades adscritas, lo cierto es que (a) los cargos correspondientes deberán ser ofertados en convocatorias a realizarse en el plazo de tres años y, posteriormente, (b) se tendrán que realizar procesos de selección de manera permanente ante las faltas absolutas de servidores y el vencimiento de la vigencia de dos años de las listas de elegibles.”

27. La procuradora resaltó que los ciudadanos tienen a su disposición mecanismos judiciales para requerir el cumplimiento de la norma atacada. Al respecto, recordó “que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se adelanta una causa en la que se ordenó el acatamiento de los plazos contenidos en la norma con el propósito de garantizar el principio del mérito y la eficiencia de la carrera administrativa.”

28. Finalmente, sobre esto último, añadió que “(…) la acción pública de inconstitucionalidad es procedente para cuestionar la validez de las normas, pero no para reprochar su presunto desconocimiento”.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

29. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.5 de la Constitución Política, esta Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, en tanto se trata de una disposición contenida en un decreto con fuerza de ley.

B. Cuestiones previas

a. a) Inexistencia de la cosa juzgada constitucional

31. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Este mandato tiene por propósito salvaguardar los principios de la seguridad jurídica y de la confianza legítima. Pero la figura de la cosa juzgada constitucional no opera de la misma forma en todas las sentencias que emite esta Corporación. Así, por ejemplo, las providencias que tienen efectos erga omnes, que se profieren al resolver demandas de inconstitucionalidad, tienen unos alcances específicos.

32. En primer lugar, ha sostenido esta Corte que, en este tipo de providencias, puede existir cosa juzgada si se presentan los siguientes elementos: “i) identidad de objeto, es decir, «que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior»; ii) identidad de causa petendi, esto es, «que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior» y, por último, iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, a saber, «que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración»”. (Subrayas fuera de texto).

33. Del mismo modo, esta Corte ha indicado que la figura también puede presentar tipologías distintas si la sentencia de la cual se predica (i) declaró la inexequibilidad de un enunciado normativo, o (ii) declaró su exequibilidad. En el primero de los casos, “la norma habrá sido expulsada del ordenamiento jurídico, de modo que, si aquella es demandada de nuevo, no existe para la Corte otra opción que estarse a lo resuelto en la sentencia anterior”. En el segundo caso, por contraste, debe analizarse si el parámetro de control usado en una primera sentencia, para declarar la exequibilidad de una disposición, es el mismo invocado en la nueva demanda. Ello porque, “el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior”. De este modo, si el parámetro de control es distinto, nada se opone a que la Corte analice de nuevo la constitucionalidad de la norma demandada.

34. Dicho esto, puede advertirse que en la Sentencia C-387 de 2023 se analizó si el artículo 35 del Decreto 020 de 2014 desconocía la Constitución. Ese artículo establece, en su inciso tercero, que "[u]na vez los empleos hayan sido provistos en período de prueba, las listas de elegibles resultantes del proceso de selección solo podrán ser utilizadas para proveer de manera específica las vacancias definitivas que se generen en los mismos empleos inicialmente provistos, con ocasión de la configuración de alguna de las causales de retiro del servicio para su titular".

35. En la sentencia referida, esta Corte concluyó que la norma mencionada no desconocía la Constitución porque (i) perseguía finalidades constitucionales, (ii) era conducente para conseguirlas y (iii) no era evidentemente desproporcionada. Por todo lo anterior, la declaró exequible. De cualquier manera, en este caso no se estudiará el artículo 35 del que trató la Sentencia C-387 de 2023, sino el 118 del Decreto 020 de 2014. Luego, la norma demandada no es la misma y por ello no se presenta identidad de objeto en ambas acciones públicas de inconstitucionalidad. De manera que -en contraste con lo afirmado por la organización sindical Sintrafiscalía- la figura de la cosa juzgada constitucional no se presentó.

b) La ineptitud de la demanda

36. Ejercitar la acción de inconstitucionalidad contra las normas con fuerza de ley es un derecho político que garantiza el artículo 40.6 de la Constitución. Allí se dispone que "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley" es una de las formas que los ciudadanos tienen de "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".

37. La Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la conformación de un cargo y ha dicho sobre él que presentar las razones por las que se consideran vulnerados artículos del texto constitucional, por la norma que se ataca, es fundamental para que se pueda analizar de fondo el contenido de la demanda. Esto es así porque el análisis que debe llevar a cabo la Corporación depende del contenido de la propia demanda, pues, la Sala Plena no puede construir un cargo autónomo e independiente, alejado de lo que el actor expuso. De allí que toda demanda deba constar de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

38. Al mismo tiempo, ha indicado esta Corporación que el análisis de aptitud hecho en el

auto admisorio no compromete el estudio que, sobre el mismo punto, se haga en la sentencia. Esto tiene que ver con que, al momento de emitir la sentencia, "(…) es posible tener una apreciación más compleja de la controversia planteada por el accionante, cuestión que está dada, entre otras cosas, por la opinión y el concepto de los intervinientes, de los expertos, de la señora Procuradora General de la Nación y desde luego de los magistrados y magistradas que integran el pleno de la Corporación".

39. Dicho esto, corresponde a la Corte analizar si los dos cargos admitidos en el Auto del 29 de septiembre de 2023 son aptos y, por tanto, cumplen cada una de las condiciones antedichas. Pero antes, es preciso identificar el contenido de la norma demandada y narrar el proceso de su eventual incumplimiento.

i. (i) La norma demandada

40. El artículo 118 del Decreto 020 de 2014 -demandado en esta causa- ordena a las Comisiones Especiales de Carrera de la Fiscalía General de la Nación, y de sus entidades adscritas, cumplir con cuatro mandatos, a saber: (i) Convocar a concurso los cargos 1) que estén vacantes definitivamente, o 2) que estén ocupados en provisionalidad o encargo. (ii) Cumplir con la orden anterior en los 3 años siguientes a la entrada en vigencia del Decreto 020 de 2014. En otras palabras, convocar a concurso entre el 9 de enero de 2014 y el 9 de enero de 2017. (iii) Realizar los concursos en la Fiscalía, gradualmente y en distintos tiempos. Ello para garantizar la no afectación del servicio. Y, (iv) Realizar los concursos en las entidades adscritas a la Fiscalía, gradualmente y en distintos tiempos. Ello para garantizar la no afectación del servicio.

42. Contra esta decisión se formuló una impugnación que, a la postre, se resolvió en Sentencia del 22 de octubre de 2020 por parte del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-. En esa providencia, el Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo. Y señaló que "(…) la Sala (…) comparte la conclusión a la cual arribó el Tribunal, según la cual, el anterior precepto [se refiere al artículo 118 demandado en esta causa] contiene un mandato claro, expreso y exigible en cabeza de la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, que se resume en que, dentro de los tres años siguientes al 9 de enero de 2014, se convoque a concurso los cargos de carrera que se encuentren vacantes definitivamente o que estén provistos mediante nombramiento

provisional o encargo.”

43. En tanto no se acató lo ordenado, se inició un incidente de desacato. En auto del 25 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió sancionar a las personas encargadas de dar cumplimiento a la orden judicial. Decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en Auto del 7 de diciembre de 2022, tras considerar que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 del Decreto 020 de 2014 “dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia” de esta norma, la Comisión de la Carrera Especial de la entidad debía convocar a concurso todos los cargos de carrera que estuvieran vacantes, provistos en provisionalidad o en encargo. Esta disposición comenzó a regir a partir de su publicación, lo cual ocurrió el 9 de enero de 2014.” (Subrayas fuera de texto). “A partir de lo anterior, es claro que, según la norma en cita, del 9 de enero de 2014 al 9 de enero de 2017 la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía tenía el deber de convocar a concurso los cargos de carrera vacantes y aquellos ocupados en provisionalidad y en encargo.”

44. En uno de los fragmentos de su intervención, el director de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación explicó que, con el objeto de acatar lo ordenado en las decisiones anteriores, los miembros de la Comisión Especial de esa entidad “discutieron y aprobaron las Bases Generales para el diseño y estructuración de la provisión de todos los empleos vacantes de carrera de la FGN para el periodo 2023-2028 (…)”. En esas bases, se plantearon dos escenarios posibles: (i) proveer “la totalidad de las vacantes definitivas, un estimado de 18.013 vacantes, en un único proceso de selección durante las vigencias 2023-2028”, o (ii) hacerlo “en un horizonte de tiempo previsto del 2023 al 2028, en dos procesos de selección independientes (9.000 y 9.013 vacantes, respectivamente)”. Luego de haber consultado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre estas dos opciones, esa entidad consideró viable financieramente “(…) optar por el segundo escenario”.

45. Por ello, la Comisión aprobó, el 20 de junio de 2023, “el Diseño y Estructuración del Concurso de Méritos para la provisión de vacantes definitivas de la planta de personal de la FGN – Concurso de Méritos FGN 2023-2025”. Sin embargo, la Fiscalía indicó en su intervención ante esta Corte que el proceso de licitación que permitiría convocar el concurso aludido se declaró desierto mediante Resolución 7475 del 4 de octubre de 2023. Esto último fue comunicado, el 30 de octubre de ese mismo año, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección B.

() Primer cargo formulado por los actores: presunto desconocimiento de los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996

46. Los demandantes, en el escrito del 3 de agosto de 2023, indicaron que la norma objeto de censura otorgaba a las Comisiones de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación -y de sus entidades adscritas- amplias facultades para que regularan, a su discreción, la forma en que se llevarían a cabo los concursos de méritos en esas respectivas entidades. Recordaron que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 253 de la Constitución Política, la regulación de este tipo de materias corresponde de manera exclusiva al legislador. Del mismo modo, indicaron que la posibilidad de realizar concursos de manera gradual trasgredía directamente el artículo 163 de la Ley 270 de 1996, según el cual, los procesos de selección deben convocarse permanentemente.

47. El cargo se inadmitió en Auto del 8 de septiembre de 2023. En esa providencia se les requirió a los actores para que aclararan el sentido del mismo, pues no podía identificarse si lo que atacaban era la norma en sí misma considerada, o una interpretación aislada que tenían de ella. También se les advirtió que esta Corte no podía pronunciarse sobre el eventual incumplimiento de la norma demandada. Por último, se les informó que debían presentar las razones por las cuales estimaban que la norma objeto de censura vulneraba artículos superiores.

48. En la corrección de la demanda, los actores reiteraron que las Comisiones Especiales de Carrera sí tenían un amplio margen de discrecionalidad al momento de definir la forma en que se llevarían a cabo los concursos. Señalaron que esto se debía, en parte, a que ellas operan como un cuerpo colegiado con el objeto de cumplir las funciones previstas en el artículo 17 del Decreto 020 de 2014.

49. Acto seguido, atacaron al artículo demandado señalando que este contiene “2 regulaciones que son absolutamente extrañas, y subversivas a los parámetros esenciales de la Carta, en lo que refiere a la función pública en la FGN, y el valor del merito (sic) como única condición de ingreso a la misma.” Esas dos regulaciones serían (i) el establecimiento de un término de tres años para convocar los concursos (inciso 1), y (ii) la gradualidad para realizarlos (incisos 2 y 3). Así se pronunciaron sobre esta materia:

“(…) la aplicación de este valor Constitucional no puede condicionar su operatividad a una

vigencia caprichosa (3 años para su aplicación completa), originando una sombra temporal, inadmisible, tal como lo refirió la norma demandada; evento que aun (sic) no culmina, en efecto tiene supervivencia, porque opera como soporte, y condición a una segunda clausula (sic) de efecto perverso en términos Constitucionales, en cuanto entiende como principio de aplicación en la carrera administrativa de la FGN, la clausula (sic) de una supuesta gradualidad en la implementación del régimen de carrera; lo cual funciona para sencillamente llevar a reconocer, vía legislador extraordinario:

Primero, que la carrera administrativa como expresión de merito (sic) para el ingreso a la FGN no se aplica de manera inmediata si no (sic) por plazos, y segundo, que hay que hacerlo gradualmente porque se afecta la continuidad del servicio, lo cual funda una incompatibilidad entre continuidad en el servicio y meritocracia, fenómeno desde luego insostenible y absurdo".

50. Además, indicaron que no era cierto que la realización inmediata de los concursos de méritos afectara la continuidad del servicio, pues, "[p]or el contrario, la cabal implementación del sistema meritocrático como pilar constitucional, es presupuesto del cumplimiento de los fines del Estado y protección del interés público". Igualmente, reiteraron que la gradualidad prevista en la norma demandada desconocía el hecho de que los procesos de selección deben ser permanentes, tal y como lo dispone el artículo 163 de la Ley 270 de 1996.

51. En su intervención ante esta Corte, la ESAP manifestó que la posición de los demandantes "no deja de ser más que una apreciación subjetiva, en la medida que las mencionadas normas no resultas violatorias de los postulados constitucionales". Esa entidad, continuó indicando que "no existe ningún argumento [en la demanda] que demuestre la inconstitucionalidad de las normas demandadas por su oposición a la Carta Fundamental, sino por el contrario son una serie de argumentaciones subjetivas que no son pertinentes". Finalmente recordó que "la simple denuncia de una contradicción sin argumentos objetivos y verificables o como resultado de interpretaciones confusas del ordenamiento jurídico vigente sin relevancia constitucional, no obstante recurrir a la cita de normas superiores, no constituye una formulación concreta del concepto de la violación constitucional de lo cual se deriva una ineptitud sustantiva en la demanda." A partir de lo anterior, la ESAP concluyó que la demanda no cumplía "con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y

suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Carta Política".

52. Al mismo tiempo, aunque la procuradora general de la Nación solicitó declarar la exequibilidad de la norma demandada, en el fondo planteó algunos problemas de aptitud. Señaló, por ejemplo, que, si se trata de solicitar el cumplimiento de la medida, los actores pueden acudir a los mecanismos judiciales previstos para ello. De hecho, recordó que "en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se adelanta una causa en la que se ordenó el acatamiento de los plazos contenidos en la norma con el propósito de garantizar el principio del mérito y la eficiencia de la carrera administrativa", y que "(…) la acción pública de inconstitucionalidad es procedente para cuestionar la validez de las normas, pero no para reprochar su presunto desconocimiento". (Subrayas fuera de texto).

53. Dicho esto, la Sala advierte que en este asunto le asiste razón a los intervinientes que plantearon que el cargo relacionado no es apto porque no cumple con las cargas argumentativas mínimas exigidas por esta Corte, y sistematizadas desde la Sentencia C-1052 de 2001. Ello por las siguientes razones, a saber:

54. Sobre la falta de claridad: En primer lugar, es imperioso resaltar que los accionantes formularon, en la demanda y su corrección, diversos reproches contra la norma acusada. Igualmente, puede indicarse que lo hicieron de una manera confusa. Así, (i) señalaron que el legislador incurrió en una presunta omisión legislativa relativa, porque la norma no indicó la periodicidad o frecuencia con que deben efectuarse los concursos; (ii) aseguraron que la norma otorgó facultades discrecionales a la Comisión de Carrera Especial y, por esa vía, desconoció la reserva legal que tienen las carreras administrativas; (iii) argumentaron que el periodo previsto en la norma acusada para hacer los concursos es demasiado corto; (iv) hicieron referencia al supuesto estado de cosas inconstitucionales que generó la norma demandada y (v) denunciaron la presunta responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho del legislador. Todos estos reproches se presentaron sin seguir un adecuado hilo conductor. Por ello, a esta Corte se le dificulta identificar el verdadero sentido y alcance del cargo.

55. En segundo lugar, como se advierte en diversos apartados del escrito inicial y de la

enmienda, pareciera que los demandantes entienden que la no implementación del mérito, en la Fiscalía General de la Nación y en sus entidades adscritas, obedece a la inacción de las Comisiones Especiales. Y que esta inacción es la que, en la actualidad, hace que los cargos de esas entidades estén ocupados, principalmente, por personas nombradas en provisionalidad. De hecho, en la corrección de la demanda afirmaron que "[l]a inoperancia del sistema de carrera, que ahora además se pretende someter a la discrecionalidad de las comisiones de la carrera especial, es evidencia suficiente del fracaso de la norma de carrera en su objetivo y de las malas prácticas administrativas". (Subrayas fuera de texto).

56. Con este último fragmento podría entenderse que lo que quieren decir es que la norma demandada tenía un objetivo (la implementación del mérito), pero que este no se logró por cuestiones de orden administrativo. Empero, acto seguido, en la misma enmienda, atacan de nuevo al artículo 118 del Decreto 020 de 2014 para decir que la implementación defectuosa de la carrera podría obedecer al hecho de que la norma demandada les otorgó a las Comisiones "amplias facultades" para actuar, y que el problema de fondo sería ese. Esto porque, si el legislador no hubiese entregado dichas "facultades" y, en contraste, hubiese regulado de modo más preciso el asunto, las Comisiones habrían implementado un sistema de carrera idóneo.

57. La Corte advierte que, en este punto, no está plenamente establecido el alcance del cargo, en tanto (i) los reproches dirigidos contra la norma demandada no han seguido un adecuado hilo argumentativo, y (ii) no se ha determinado con certeza si lo que se ataca es la norma o su eventual incumplimiento.

58. Sobre la falta de certeza. Los actores señalaron que las Comisiones Especiales gozan de amplias facultades para definir la forma y el momento en que se llevarían a cabo los procesos de selección. En la enmienda reiteraron esta idea añadiendo que esta amplia discrecionalidad también estaría presente en el artículo 17 del Decreto 020 de 2014, donde se definieron las funciones de dichas Comisiones.

59. Si el cargo parte de este razonamiento, los actores le asignaron a la norma demandada un sentido y alcance que no tiene. Al respecto, cabría sostener que no es cierto que la norma permita a las Comisiones convocar a concursos cuando lo deseen y en la forma en que lo deseen. La norma, de hecho, es clara al señalar que el deber de convocar dichos concursos

tenía que cumplirse, de manera perentoria, en el término de los tres años siguientes a la entrada en vigencia del propio Decreto 020 de 2014. Esto es lo que de manera objetiva y clara dispone el artículo 118 objeto de reproche. De allí que, como lo constató el Consejo de Estado en Sentencia del 22 de octubre de 2020, este mandato se incumplió. Por ello, dado que la interpretación que los actores dan a la norma no es la que se desprende de esta, el cargo carece de certeza en tanto se dirige contra una proposición jurídica inexistente.

60. Ahora, si lo que se reprocha, específicamente, es que el artículo demandado (i) permitió que la convocatoria se realice en el término de 3 años (primer inciso del artículo atacado), (ii) estableció que los concursos se podían realizar gradualmente (incisos segundo y tercero ibid.), y (iii) omitió pronunciarse sobre la frecuencia y periodicidad con que debían realizarse los concursos, entonces podría interpretarse que el cargo, prima facie, cumple el requisito de certeza. Esto porque los actores estarían dirigiendo su reproche contra una proposición jurídica que se desprende del artículo 118 del Decreto 020 de 2014, y estimarían que aquella desconoce los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996. Con todo, aún si se asumiera que esto último es así, no se cumplirían los requisitos de especificidad y pertinencia como pasa a explicarse.

61. Sobre la falta de especificidad. La demanda no es específica, aún si se parte del razonamiento resumido en el párrafo inmediatamente anterior. Para que un cargo sea específico corresponde al demandante demostrar que existe una oposición objetiva entre el enunciado normativo atacado y un artículo de la Constitución. Esta Corte ha reiterado que, para demostrar esa contradicción, no son admisibles argumentos vagos, generales o abstractos, o que no se relacionen con las disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas.

62. En efecto, al demandante corresponde no solo identificar correctamente la norma demandada, sino establecer de qué manera aquella desconoce la Constitución. Ello pasa, necesariamente, por desentrañar el contenido del artículo que se considera vulnerado. La Corte ha indicado que, en este ejercicio, el demandante debe tener presentes "(…) por ejemplo, las diferencias que existen entre las normas [constitucionales] (i) que distribuyen competencias entre los órganos del poder o que reconocen derechos; (ii) que amparan un derecho relacional como la igualdad o un derecho que no lo es como la libertad; (iii) que tienen estructura de regla o de principio; (iv) que imponen obligaciones de omitir o mandatos

de actuación; o (v) que tienen contenidos sustantivos o procedimentales".

63. En primer lugar, de asumir que los actores simplemente reprochan el establecimiento de dos reglas específicas (la temporalidad y la gradualidad), la demanda no explica cómo esas dos reglas contrarían el artículo 253 de la Constitución Política. Al tiempo, los demandantes no explican por qué el artículo 163 de la Ley 270 de 1996 tendría que ser un parámetro de control constitucional en esta causa, cuando la jurisprudencia de esta Corporación parece sostener lo contrario (aspecto que se desarrollará al estudiar la pertinencia del cargo).

64. Para empezar, el artículo 253 de la Constitución ordena que, por medio de la Ley, se regule "lo relativo (…) al ingreso por carrera y al retiro del servicio" de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. A su turno, la Ley 1654 de 2013 otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para que este expidiera "el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores".

65. Fue en cumplimiento de este último mandato que el presidente expidió el Decreto 020 de 2014, del cual hace parte el artículo 118 demandado. Allí se reglamentó el sistema de carrera en la Fiscalía General de la Nación y en sus entidades adscritas. Dicho esto, lo que el presidente hizo, estando revestido de facultades extraordinarias, fue precisamente dar cumplimiento a un mandato constitucional. Luego, no es claro cómo el artículo objeto de censura, que a simple vista pretendió desarrollar lo dispuesto en el artículo 253 de la Constitución Política y regular la materia, terminó desconociéndolo.

66. En la corrección de la demanda, específicamente sobre la forma en que el enunciado normativo demandado pudo desconocer el artículo 253 de la Constitución Política, los actores manifestaron varias cuestiones. Atacaron las reglas de la temporalidad y de la gradualidad, contenidas en la norma demandada, para decir que estas (i) desconocen la perentoriedad del principio del mérito y su aplicación inmediata (se refieren en este punto más al aludido principio que al mandato establecido en el artículo 253 Superior); (ii) desconocen que el constituyente nunca permitió implementar el sistema de carrera por plazos; y (iii) desconocen que el mérito no afecta la continuidad del servicio, razón por la cual la gradualidad sería innecesaria e inconveniente. De cualquier manera, como se advierte, estas razones no explican por qué el artículo 118 del Decreto 020 de 2014, específicamente,

vulnera el artículo 253 de la Constitución que, simplemente, estableció que el ingreso por carrera en la Fiscalía General de la Nación debía regularse por la ley.

67. En segundo lugar, dado que se reprocha el que la norma demandada no incluyó algunos ingredientes echados de menos (v. gr., la periodicidad o frecuencia con que debían realizarse los concursos), podría sostenerse prima facie que lo que sugieren los accionantes es que, en este caso, se presentó una omisión legislativa relativa. Por medio de esta figura, los demandantes tienen la posibilidad de censurar normas que omitan "incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta".

68. Pero para hacerlo, y para que este cargo en particular pueda ser analizado de fondo, la jurisprudencia constitucional ha exigido al demandante que: "(i) señale la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión; (ii) argumente con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Constitución y, a partir de ello, (iii) explique cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión inconstitucional. En particular, debe explicar por qué la norma debería incluir a personas no contempladas; debería prever determinadas consecuencias jurídicas, contar con cierto ingrediente normativo necesario para que la norma sea compatible con la Constitución o prever determinada condición necesaria para su constitucionalidad". Con todo, ni en la demanda ni en su escrito de corrección, los actores se refirieron a estas materias. Por ello, no cumplieron el requisito de especificidad.

69. Sobre la falta de pertinencia. El cargo tampoco es pertinente. Esto porque, en primer lugar, los actores presentan sus opiniones personales cuando exponen que las figuras de la temporalidad y de la gradualidad, previstas en la norma demanda, son contrarias al artículo 253 de la Constitución. Así, señalan que estas dos fórmulas son "absolutamente extrañas, y subversivas a los parámetros esenciales de la Carta"; que la temporalidad es "caprichosa"; que las dos figuras tienen un "efecto perverso en términos Constitucionales", y que constituyen un fenómeno "insostenible y absurdo". Todo esto lo presentaron como evidente y por ello no lo desarrollan. Además, los actores sustentaron este cargo en problemas relacionados con la aplicación de la norma, como se afirmó antes, y no con su constitucionalidad en abstracto.

70. En segundo lugar, los demandantes enfatizan en que la temporalidad establecida para dar inicio a las convocatorias, así como la gradualidad creada para la realización de los concursos, son figuras que desconocen el artículo 163 de la Ley 270 de 1996. Este último artículo sostiene lo siguiente: "[l]os procesos de selección serán permanentes con el fin de garantizar en todo momento disponibilidad para la provisión de las vacantes que se presenten en cualquier especialidad y nivel dentro de la Rama Judicial".

71. La Corte Constitucional ha sostenido que, en ocasiones, las leyes estatutarias pueden hacer parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. En la Sentencia C-327 de 2019, esta Corte señaló que hacen parte de dicho bloque, "las leyes orgánicas, algunas leyes estatutarias y los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos distintos a los contemplados en el inciso primero del artículo 93 superior". En la misma Sentencia, la Corte reconoció que las normas que componen el bloque de constitucionalidad en sentido lato tienen una función, principalmente, interpretativa.

72. De cualquier manera, en la Sentencia C-708 de 1999, donde la Corte se refirió a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se advirtió que aquella no podía servir de parámetro de control constitucional, porque: "(…) no todo el contenido de una ley estatutaria es apto para ostentar esa condición, sólo es viable a través de un mandato expreso del Constituyente de 1991 que apunte hacia esa dirección y en la Carta Política no se observa canon alguno que las reconozca como reglas de valor constitucional [la Corte se refiere a varios artículos de la LEAJ], sobre las cuales deba realizarse el control constitucional de la normatividad". Al mismo tiempo, en la Sentencia C-400 de 2013, la Corte reiteró, al analizar un reproche similar, que "las interpretaciones del accionante sobre la conformación del bloque de constitucionalidad a partir la ley estatutaria de la justicia se advierten erróneas como improcedentes".

73. En este caso, lo que se evidencia es que los actores no expusieron razones de peso que permitan concluir algo distinto a lo ya señalado por esta Corte en su jurisprudencia sobre la materia. Así las cosas, la Sala concluye que este reproche carece de pertinencia.

74. Dicho todo esto, la Corte concluye que el cargo carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. Asimismo, por las mismas razones, la Corte advierte que este cargo no satisface el requisito de suficiencia, dado que los actores no lograron generar una duda

mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Por tanto, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo.

() Tercer cargo formulado por los actores: presunto desconocimiento del artículo 125 de la Constitución

75. Para formular este cargo, los actores partieron de un razonamiento similar al expuesto en el cargo anterior. Señalaron que en el Estado Social de Derecho no puede ser admisible “el sistema de nombramiento provisional”, porque este afecta “la autonomía de la que deben gozar los operadores de justicia”. Luego reiteraron la idea de que la norma objeto de censura afecta el principio del mérito al otorgarle amplias facultades a las Comisiones Especiales de Carrera en lo relativo a los concursos de méritos.

76. Acto seguido, los actores mencionaron que la norma demandada desconoce que el principio del mérito es de aplicación inmediata, de manera que “cualquier norma que impida una aplicación inmediata de la meritocracia o su normalización, como sucede con el precepto demandado, es inadmisible en el marco del Estado Social de Derecho”.

77. En la corrección de la demanda, los actores no añadieron consideraciones adicionales sobre este cargo. Por eso, la Fiscalía General de la Nación pidió a esta Corte proferir un fallo inhibitorio. En criterio de esa institución, la demanda no cumple con las cargas argumentativas mínimas exigidas por esta Corporación. Una consideración similar expuso la procuradora general de la Nación cuando señaló que esta Corte no debía definir si se había presentado un incumplimiento de la norma demandada por parte de las Comisiones Especiales de Carrera. La ESAP, del mismo modo, recalcó que la demanda no demostraba cómo el artículo objeto de censura desconocía normas de orden constitucional.

78. En criterio de la Corte, y como se sugiere en las anteriores intervenciones, este cargo también carece de aptitud. Los demandantes, en efecto, no cumplieron con las cargas argumentativas exigidas por la jurisprudencia constitucional. En concreto, el cargo carece de claridad, certeza, especificidad y suficiencia.

79. Sobre la falta de claridad. El cargo no es claro porque, a partir de la lectura del escrito presentado el 3 de agosto de 2023, no se advierte con facilidad si lo que están atacando los actores es el artículo 118 del Decreto 020 de 2014 o su incumplimiento. Esto es tan así que,

en uno de los fragmentos de la demanda, señalaron que “la inoperancia, la negligencia en la gestión o ausencia de consenso en las Comisiones de Carrera Especial, no pueden constituir justificantes para desconocer los mandatos superiores, como sucede hasta ahora”. Con ello, señalaron que la no implementación del mérito en la Fiscalía General de la Nación obedeció a la falta de gestión de las Comisiones Especiales de Carrera.

80. Esta afirmación, además, contrasta con otras contenidas en la misma demanda, donde señalaron que fue la propia norma la que otorgó amplias competencias a las comisiones para que estas, de manera libre y voluntaria, llevaran a cabo los concursos cuando lo consideraran pertinente. En efecto, el argumento presentado por los actores no sigue un hilo conductor de fácil comprensión, porque no explica si la presunta afectación al principio del mérito se desprende de la propia norma, o de la incorrecta aplicación que de ella han hecho las comisiones. Como puede verse, dado que no es posible determinar plenamente el alcance de este reproche, el cargo carece de claridad.

81. A esto se suma que los demandantes formularon este cargo acudiendo a argumentos circulares y repetitivos. Así, al asegurar que la norma demandada desconoce el artículo 125 de la Constitución, reiteraron de manera idéntica los argumentos que formularon en el cargo primero. En este sentido, no es claro si este cargo forma parte del cargo primero, si es subsidiario o es complementario a este, o si es independiente.

82. Sobre la falta de certeza. Este cargo y el anterior parten del mismo razonamiento. Si el reproche consiste en que la norma demandada otorgó amplias facultades a las Comisiones Especiales de Carrera para que estas, a su discreción, realizaran concursos de méritos, entonces el cargo carece de certeza. El artículo demandado ordenó a las comisiones especiales de carrera convocar a concursos en el término perentorio de tres años, que inició en 2014 y culminó en 2017. Los cargos que debían convocarse en esas fechas eran todos aquellos que estuvieran vacantes definitivamente, o que estuvieran ocupados en provisionalidad o encargo. Luego, no es cierto que las Comisiones Especiales de Carrera tuvieran amplias facultades para regular estas materias. Por tanto, el cargo carece de certeza dado que los actores le asignan a la norma un sentido y alcance que esta no tiene.

83. Sobre la falta de especificidad. Ahora bien, lo que sí hace la norma demandada, en sus incisos segundo y tercero, es señalar que los concursos se realizarán gradualmente con el

ánimo de salvaguardar el servicio que prestan la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas. Sin embargo, los demandantes no explicaron de manera objetiva por qué dicha gradualidad se opondría al mérito.

84. Sin el ánimo de realizar un análisis de fondo sobre esta materia, debe precisarse que los demandantes no explicaron, con suficiencia, por qué el principio del mérito estaba siendo desconocido por la norma demandada. En efecto, la fundamental importancia del mérito en el sistema jurídico colombiano no impide al legislador tomar medidas para proteger objetivos tan valiosos como el de la correcta prestación del servicio de justicia y su continuidad, y en esto debieron reparar los actores. En lo relativo a la gradualidad, la Corte ha sostenido que aquella "no es contraria a la Carta y, menos aún, desconoce los derechos de acceso a la función pública o el principio del mérito en el ingreso a la carrera (CP arts. 40.7 y 125), ya que se trata de un móvil legítimo que se sustenta en razones de planeación y organización, y que, por tal motivo, es igualmente importante, ya que permite verificar las necesidades del servicio y definir las habilidades, aptitudes y capacidades que se vayan requiriendo para la designación de los distintos cargos."

85. Igualmente, la Corte ha indicado que este esquema gradual previsto para la carrera especial en la Fiscalía General de la Nación "(…) asegura igualmente que no se afecte la continuidad en la prestación de servicio de administrar justicia, en lo que refiere a las competencias propias de la Fiscalía General de la Nación (CP art. 250). En efecto, los procesos de selección sujetos a un desarrollo gradual y en distintos tiempos, evita que se presenten cambios masivos de servidores que puedan derivar en traumatismo en la gestión de las causas jurisdiccionales a cargo de la citada entidad, lo que resulta acorde con la Constitución, y goza de especial importancia en el escenario de la Fiscalía, dado que, como parte de la Rama Judicial (CP arts. 116 y 249), se encuentra sujeta al principio constitucional de continuidad (CP art. 228), el cual impone "la obligación de prestar el servicio en forma permanente y regular, sin interrupciones en el tiempo ni en el espacio".

86. Estas cuestiones no fueron discutidas por los actores. En contraste, ellos solo presentaron en su demanda afirmaciones generales y abstractas. Sostuvieron (i) que la gradualidad atenta contra el principio del mérito, (ii) que es una medida insostenible y caprichosa, y (iii) que no es cierto que la realización inmediata de concursos afecte la continuidad del servicio. Estas afirmaciones parecen reflejar la opinión que tienen sobre la medida, pero no presentan

un contraste real entre aquella y el artículo 125 de la Constitución. Al respecto, cabría recordar que, de conformidad con lo dispuesto por esta Corte, los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos abstractos y globales” no demuestran una contradicción con la norma superior y, en tal sentido, la demanda que los contenga carecerá de especificidad.

87. Finalmente, esta Corte advierte que este cargo tampoco satisface el requisito de suficiencia, porque no genera una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma. Esto, habida cuenta de las falencias argumentativas advertidas.

88. En consecuencia, la Corte deberá declararse inhibida para pronunciarse sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 118 del Decreto 020 de 2014, dada la ineptitud sustantiva de la demanda. En efecto, ninguno de los dos cargos admitidos en el Auto del 29 de septiembre de 2023 cumple con las exigencias argumentativas exigidas por esta Corporación, de manera sistemática, desde la Sentencia C-1052 de 2001.

C. Síntesis de la decisión

89. La Corte Constitucional conoció una demanda instaurada contra el artículo 118 del Decreto 020 de 2014. En interpretación de los actores, la norma objeto de censura otorgó amplias facultades a las Comisiones Especiales de Carrera de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, para regular la forma en que se realizarían los concursos de méritos. Con ello, (i) se trasgredieron los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996, y (ii) se vulneró el artículo 125 de la Constitución Política.

90. Antes de realizar el examen de aptitud de los cargos, la Sala resaltó que en este caso no se configuró la cosa juzgada constitucional, como lo había sugerido la organización sindical “Sintrafiscalía”. Ello porque en la Sentencia C-387 de 2023 la Corte evaluó si el artículo 35 del Decreto 020 de 2014 era contrario a la Constitución. En contraste, en esta causa se demandó el artículo 118 del mismo Decreto. Por lo tanto, no se presentó identidad de objeto entre ambas acciones públicas de inconstitucionalidad.

91. En lo que respecta al análisis de aptitud, la Sala concluyó dos cosas: en primer lugar, que el cargo relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996 no superaba el análisis de aptitud porque carecía de (i) claridad, en tanto el objeto de la demanda no era fácilmente identificable, pues los actores

habían formulado múltiples reparos contra la norma y, por momentos, parecían atacar su eventual incumplimiento; (ii) certeza, porque no era correcto sostener que la norma otorga plenas facultades a las Comisiones para que estas realicen los concursos cuando así lo deseen; (iii) especificidad, porque no se argumentó debidamente la trasgresión de normas superiores; y (iv) pertinencia, porque las expresiones usadas por los demandantes se presentaron en forma de opiniones personales, y estaban dirigidas a cuestionar la inconveniencia de la norma más no de su presunta inconstitucionalidad. Además, la Corte recordó que en el caso demandado la Ley Estatutaria de Administración de Justicia no es, propiamente, un parámetro de control constitucional.

92. En segundo lugar, la Corte resaltó que el cargo relativo al presunto desconocimiento del artículo 125 de la Constitución tampoco cumplió con las cargas argumentativas mínimas exigidas en su presentación. La Corte también señaló que en ninguno de los dos cargos se había superado el requisito de la suficiencia. Esto porque la demanda no permitía que surgiera una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición censurada.

93. En consecuencia, la Corte concluyó que ninguno de los dos cargos podía considerarse apto, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional. De manera que, al no ser procedente un examen de fondo, profirió una sentencia inhibitoria.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 118 del Decreto 020 de 2014 “[p]or el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General