

C-283-19

Sentencia C-283/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE REGULA EL SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA LAS SUPERINTENDENCIAS-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL-Acceso mediante concurso público de méritos

CARRERA ADMINISTRATIVA-Sistemas

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: Expediente D-12760

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública”.

Demandantes: Rogelio Albarracín Duarte.

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, el ciudadano Rogelio Albarracín Duarte demandó el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública”.

En su escrito inicial[1], la demanda se dirigió contra los artículos 9, 10 y 12 del Decreto Ley 775 de 2005, y 2 del Decreto 2929 de 2005, “[p]or el cual se reglamenta el Decreto Ley 775 de 2005”; sin embargo, mediante Auto de 5 de julio de 2018[2], proferido por la ponente, se rechazó la demanda contra el artículo 2 del Decreto 2929 de 2005, sin que el interesado haya incoado recurso de súplica; y se inadmitió contra las disposiciones cuestionadas del Decreto Ley 775 de 2005. Posteriormente, ante la solicitud del actor de tener por demandado solamente el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, por el Auto de 27 de julio de 2018[3], la ponente admitió la demanda sobre aquél y la rechazó frente a los artículos 9 y 10 ibídem.

2. En el Auto de 27 de julio de 2018, además, la Ponente ordenó (i) suspender los términos del proceso, según lo dispuesto en el numeral segundo del Auto 305 de 2017 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional; y, una vez reiniciados los términos, (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, (iii) fijar en lista el proceso para la garantizar la oportunidad de la intervención ciudadana, y (iv) comunicar el inicio del trámite al Presidente de la República, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública[4] y a las superintendencias de Industria y Comercio, Economía Solidaria, Notariado y Registro, Puertos y Transporte, Servicios Públicos Domiciliarios, Sociedades, Subsidio Familiar, Vigilancia y Seguridad Privada, Financiera de Colombia y Nacional de Salud, y a la Comisión Nacional del Servicio Civil. De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia según lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se (v) invitó a participar al proceso a la Asociación Sindical de Empleados de la Superintendencia de Sociedades, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Fe Pública, al Sindicato de Servidores Públicos de la Administración Pública, y a las facultades de Derecho de las universidades Javeriana, Nacional de Colombia y Sergio Arboleda.

3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el

Decreto Ley 2067 de 1991, advirtiendo que la suspensión de los términos en este proceso se levantó mediante Auto 761 de 2018[5], procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. Norma demandada

4. A continuación se transcribe la norma demandada:

“DECRETO <LEY> 775 DE 2005

(marzo 17)

Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004,

DECRETA:

...

CAPITULO III.

PROVISIÓN DE LOS EMPLEOS.

ARTÍCULO 12. ENCARGOS Y NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES. El nombramiento provisional y el encargo son excepcionales. Los cargos de carrera podrán ser provistos mediante encargo o nombramiento provisional únicamente cuando se haya abierto la convocatoria respectiva o mientras dura la vacancia temporal, según el caso. En cualquier momento, el Superintendente podrá darlos por terminados.”

III. La demanda

5. El demandante considera que la expresión “Los cargos de carrera podrán ser provistos mediante encargo o nombramiento provisional”, contenida en el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, lesiona los artículos 13, 53, 125, 130 y 209 de la Constitución Política, y 24 y 28 de la Ley 909 de 2004, “[p]or la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, razón por la cual solicita se condicione la comprensión de la “o” en el sentido de que, en todo caso, debe primar la posibilidad de proveer temporalmente la vacante con personas que estén vinculadas en carrera administrativa y acudiendo a la figura del encargo. Con tal propósito expuso:

“... en la práctica ... el Superintendente, tiene la discrecionalidad en optar por la aplicación de la última figura (o nombramiento provisional...) Violando materialmente los principios constitucionales de los artículos 13, 53, 125, 130 y 209 y la Ley 909 de 2004 en los artículos relacionados.

Hora (sic) bien en contrario sensu antes del decreto ley 775 de 2005, artículo 12, no se tomaba las dos opciones como uso indiscriminado sino que por el contrario se agotaba en primer término “el derecho al encargo” y solo en el caso que no exigiera (sic) servidor de carrera con derecho a encargo podría optarse por el nombramiento en provisionalidad y era opcional no como ahora los hace la Superintendencia de Notariado y Registro, más aun primero nombra, luego lo posesiona y por último lo publicita y este procedimiento es muy recurrente en todos los actos de la Entidad desde 2013, que por tiempo y pruebas no lo puedo dilucidar.”

6. Con su escrito el accionante, además, allegó documentos que dan cuenta de: (i) una acción de tutela en la que el señor Rogelio Albarracín Duarte, como demandante, solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro dar estricto cumplimiento a un acto administrativo proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil que, según se afirma, ordenaba conceder derecho de preferencia para proveer unas vacantes a los funcionarios inscritos en Carrera Administrativa Específica de la Superintendencia; y, de la contestación a dicha solicitud por parte de la Superintendencia citada, en el sentido de que, en aplicación estricta del Régimen Específico de Carrera previsto en el Decreto Ley 775 de

2005, tal preferencia no está regulada, por lo cual el Superintendente tiene la competencia de proveer las vacantes a través de encargo y/o provisionalidad. Al respecto, en el último de los referidos documentos se advierte que:

“... las Superintendencias tienen un sistema específico de carrera, por lo que la Ley 909 de 2004 les era aplicable, hasta tanto no se expidiera su regulación, lo cual se hizo con el Decreto Reglamentario 775 de 2005, por lo que los superintendentes en caso de vacancia temporal o definitiva en empleos de carrera, está (sic) facultado (sic) por la ley para proveerlos mediante encargo o nombramiento en provisionalidad, sin necesidad a dar aplicación al artículo 24 de la ley 909 de 2004...”

Y, (ii) la resolución en un caso particular[6] de una petición, también, de aplicación del derecho de preferencia para la provisión de vacantes con personal de Carrera Administrativa de la Superintendencia de Notariado y Registro, fundada en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 775 de 2005, que fue negada por considerar que esta última normativa confería al Superintendente la facultad de encargar o nombrar en provisionalidad.

IV. Síntesis de las intervenciones

Dentro del término de fijación en lista[7], presentaron intervenciones las siguientes autoridades e instituciones.

Intervenciones de entidades públicas

7. La Nación – Departamento Administrativo de la Función Pública[8] pide a la Corte Constitucional declararse inhibida para efectuar un pronunciamiento de fondo y, en subsidio, proferir un fallo de exequibilidad sobre el artículo 12 del Decreto Ley 755 de 2005. Sostuvo que el actor extrae de la disposición cuestionada un elemento que no incorpora, y es el presunto uso indiscriminado o discrecional en la procedencia del encargo o la provisionalidad, lo que no es permitido por la disposición demandada, “en tanto que ... se limita a calificar ambos mecanismos como excepcionales y los erige como modalidades válidas para suplir vacancias temporales y definitivas en empleos de carrera, en este último caso previa convocatoria a concurso del respectivo cargo.”

Teniendo en cuenta la excepcionalidad del encargo y del nombramiento en provisionalidad, lo que ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, considera que el cargo del accionante carece de certeza y pertinencia, máxime cuando detrás de la invocación de esta acción está de por medio la protección que, a través de un fallo de tutela, el accionante pretendió, asunto de índole particular y concreto que no puede ser resuelto con este medio de acción. Agrega que las disposiciones del régimen general de carrera administrativa no son aplicables al régimen específico de las superintendencias, el cual fue establecido en el Decreto Ley 755 de 2005 a partir del margen de configuración del Legislador, el cual debe respetarse.

En los anteriores términos, advierte que la demanda no cumple con el requisito de certeza dado que la disposición no permite un uso indiscriminado de encargos y nombramientos en provisionalidad, y que lo pretendido en este caso es obtener el encargo que el actor pretendía, para lo cual esta acción no es pertinente “más aun cuando las pruebas arrimadas al proceso tampoco permiten colegir si dicho accionante tenía o no derecho a obtener el encargo reclamado”.

Tampoco se satisface el requisito de pertinencia, pues el reparo en este caso recae en la forma en la que se aplicó la disposición a la petición del accionante de encargo a la Superintendencia a la que está vinculado.

8. La Superintendencia de Notariado y Registro[9] solicita a la Corte Constitucional declarar la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la expresión demandada o, subsidiariamente, la exequibilidad. Argumenta que la acción seleccionada por el actor para discutir su inconformidad (i) no debió ser la del control abstracto de constitucionalidad, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho por tratarse de un asunto de carácter particular y concreto, y (ii) se encuentra deficientemente sustentada, pues incluso acude a criterios de orden legal.

Con independencia de lo anterior, continuó, la disposición cuestionada (iii) flexibilizó razonablemente, por decisión del Legislador extraordinario, la provisión de vacantes en casos de ascenso para el régimen específico de carrera de las superintendencias, en relación con el régimen general de carrera administrativa; (iii) no quebranta el derecho a la igualdad[10], dado que se inserta y se justifica en un escenario de carrera específico, siendo

evidentes las diferencias técnicas, operativas y funcionales de la misión de las superintendencias, aspectos que, en ejercicio de la cláusula general de competencia del Legislador y de lo dispuesto en el artículo 125 de la C.P., fueron valorados por el Legislador extraordinario; (iv) no desconoce el artículo 130 Superior, porque nada dispone en relación con la Comisión Nacional del Servicio Civil; y, (v) no afecta el mandato del artículo 125 constitucional, dado que “no está desconociendo el acceso por méritos a las entidades estatales, no regula o establece como regla general la provisionalidad. Todo lo contrario, dice que la provisionalidad o los encargos son la excepción. Y agrega que solamente podrán hacerse nombramientos por encargo o en provisionalidad cuando se haya abierto la convocatoria respectiva o mientras dura la vacancia temporal. Es decir, reitera el postulado constitucional de acceso a la administración pública mediante el concurso y no acudiendo a la figura de la provisionalidad o el encargo.”.

En este sentido, concluye que la disposición no desconoce la carrera administrativa, entendida en un escenario específico, sino que concede una facultad discrecional al Superintendente de nombrar en encargo o en provisionalidad “lo cual deberá determinar de acuerdo con las necesidades y circunstancias del caso, teniendo en cuenta también las calidades y conocimientos exigidas (sic) el cargo a disposición”.

9. La Superintendencia de Puertos y Transporte[11] afirma que el promotor de la acción de inconstitucionalidad no satisface la carga argumentativa y que su conflicto parece más de orden individual y concreto, caso en el que tiene a su disposición otros medios de defensa. A continuación, teniendo en cuenta lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-471 de 2013 -que transcribió en algunos apartes-, afirma que debe reiterarse que la administración del régimen especial de carrera de las superintendencias es un asunto de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por lo anterior, concluye que: “[e]n relación con el artículo 130 de la C.P., se debe atener a lo resuelto en la precitada sentencia anterior. // En consecuencia, ya conocidos los antecedentes en forma parcial, sobre el tema a tratar se espera un pronunciamiento en lo que a derecho corresponde.”

Luego de referirse a la existencia de tres regímenes de carrera, el general, el especial y el específico, y de destacar cuál es la competencia del Legislador para su regulación, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, argumenta que (i) la especificidad del régimen de las superintendencias se justifica en el carácter técnico de sus funciones de

inspección, control y vigilancia, y que (ii) declarar la inexequibilidad del enunciado demandado implicaría eliminar la posibilidad de una actuación rápida y oportuna en la provisión de cargos en un escenario particular que exige diferenciaciones, como el de las superintendencias. Precisa que:

“Dada la especialidad de las funciones de control y vigilancia que ejercen las superintendencias, supone que el diseño de las competencias reguladas en los artículos acusados sea tal cual es, esto es, especialmente concebidas para el sistema que regula, al punto que se requieren de disposiciones específicas que determinen el ingreso, permanencia, retiro de los funcionarios de la entidad, disposiciones que se encuentran consagradas en el Decreto Ley 775 de 2005 y su reglamentario 2929 de 2005, actualmente vigentes, (...)”

Atendiendo a la competencia de configuración del Legislador, continúa, los enunciados demandados no desconocen las atribuciones de administración de la carrera específica de las superintendencias a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, evidenciándose que el Legislador extraordinario al expedir el Decreto Ley 755 de 2005 se sujetó a los criterios fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1230 de 2005, referidos, por ejemplo, a los procedimientos de selección y acceso a partir del mérito.

La inconformidad del accionante parte de una situación laboral particular en el marco de su vinculación con la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual fue objeto de amparo en sede de tutela por el Juzgado Octavo Administrativo, razón por la cual, cualquier reparo debe ser tramitado a través del incidente de desacato.

11. La Superintendencia Financiera de Colombia[14] considera que debe proferirse una decisión inhibitoria, dado que la demanda no satisface los requisitos de aptitud exigidos por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, desarrollados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia a partir -principalmente- de la Sentencia C-1052 de 2001, porque adolece de falta de claridad, especificidad y pertinencia, lo que se evidencia, afirmó, con la aplicación del principio pro actione a cargo de la Magistrada Ponente al momento de su admisión. Además, advierte que la acción de inconstitucionalidad se funda en normas legales, lo que es claramente improcedente. En concreto, frente al cargo invocado por desconocimiento del artículo 125 de la C.P., estima lo siguiente:

“... la demanda de la referencia no cumple con los criterios de claridad, especificidad y pertinencia, ya que no contiene una justificación que permita evidenciar cómo la expresión demandada, esto es el artículo 12 del Decreto 775 de 2005, establece una afectación al principio del mérito contenido en el artículo 125 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto se presenta una exposición argumentativa indirecta, sin demostrar cómo la posibilidad de surtir un cargo vacante a través de encargo o nombramiento en provisionalidad afecta la Constitución Nacional.”

No obstante, continúa, de estimarse que la demanda debe ser decidida de fondo, el problema jurídico por resolver radica en establecer si el artículo parcialmente demandado desconoce el artículo 125 Superior y, por lo tanto, el principio del mérito, al permitir un nombramiento en provisionalidad sin dar prioridad al encargo con personal de carrera administrativa de la misma Superintendencia. En tal dirección, valora que la disposición demandada se sujeta al ordenamiento constitucional y, en consecuencia, debe declararse su exequibilidad.

Para llegar a dicha conclusión, aborda (i) la constitucionalidad de los regímenes específicos de carrera, y (ii) la diferencia entre el ascenso y el encargo. En el marco de este último estudio, precisa que el artículo 125, inciso 3, de la C.P. no considera el mérito como principio aplicable a los nombramientos que deben realizarse en vacantes temporales, dada la urgencia con la que debe ser adoptada la decisión por la Administración: “[a]sí las cosas, se concluye que los derechos de carrera administrativa se consolidan sobre el empleo para el cual el funcionario de carrera se presentó y superó el concurso público de méritos y no sobre aquellos que por necesidades del servicio deben ser provistos de manera transitoria a través de las figuras dadas para ello, para el caso en cuestión, con encargo o nombramiento provisional”.

Bajo esta línea, indica que en la Sentencia C-428 de 1997 esta Corporación no se refirió al encargo como un derecho de empleados en carrera administrativa, por lo tanto, las posibilidades de provisión en encargo o provisionalidad de vacancias temporales, de que trata el artículo 12 demandado, son compatibles con la Constitución Política. Esta postura, finalmente, la soporta la interviniente en un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, que afirmó que “revisado el Decreto 775 de 2005 se tiene que no contempla que las vacantes definitivas o temporales se deban proveer de manera

preferente con los empleados con derechos de carrera”[15], y en un fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el cual se afirmó que “la Sala estima que en el caso de las normas invocadas como incumplidas, pertenecientes al Decreto Ley 775 de 2005, no se advierte una obligación sino una facultad de la Administración para proceder en la forma en que lo estime más adecuado, con respecto a la situación que se debate.[16]”

En los anteriores términos, estima que la disposición parcialmente demandada no regula el acceso y ascenso a cargos de carrera de las superintendencias y, por lo tanto, su contenido no desconoce el principio del mérito pues simplemente “establece una excepción necesaria para la provisión de cargos de carrera en forma temporal permitiendo hacer uso de las figuras del encargo y el nombramiento provisional para cumplir con las necesidades del servicio.”

12. La Superintendencia del Subsidio Familiar[17] pide a la Corporación una decisión de exequibilidad con fundamento en los siguientes argumentos: (i) de conformidad con lo dispuesto en la normativa que previó la última planta de personal de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la forma de vinculación del personal se remite a lo previsto en el Decreto Ley 755 de 2005 y en su Decreto reglamentario 2929 de 2005; y, (ii) según lo establecido en el artículo 150.23 de la C.P. y en la Ley 909 de 2004, es válido que el Legislador prevea la existencia de regímenes específicos de carrera administrativa, lo que en el caso de las superintendencias se materializó en el Decreto Ley 755 de 2005, “[y] no podría ser de otra manera, ... dada la especialidad de las funciones de las superintendencias, como son las de inspección, vigilancia y control que les fueron conferidas por la ley sobre sectores específicos...”.

En este marco, la disposición demandada prevé la posibilidad de nombramientos en cargos vacantes temporalmente a través de dos instrumentos excepcionales, sin que deba restringirse la facultad del nominador a que la provisión se realice solo a través de encargo, con personas vinculadas a la carrera administrativa, dado que debe propenderse por la adecuada prestación del servicio público. De hecho, argumenta, en el concurso de ascenso para la conformación de la planta de personal de la Entidad participaron quienes estaban en encargo, sin obtener el derecho a la carrera sobre el empleo. En esas circunstancias, pese a

que la Superintendencia prefiere el nombramiento en encargo en los cargos vacantes, la posibilidad de efectuar nombramientos en provisionalidad atiende a las especificidades del servicio y a la garantía del derecho al trabajo conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la C.P.

“... no es posible afirmar que existe igualdad en las oportunidades cuando se le niega la oportunidad a profesionales o técnicos muy bien preparados de acceder a un empleo de carrera en provisionalidad porque debe encargarse en el mismo a alguien de carrera aunque no tenga las mismas competencias para desempeñar las funciones específicas a encomendar.”

Por otra parte, continúa, no se desconoce la vigencia del principio del mérito en los términos del artículo 125 Superior cuando, como lo regula el enunciado cuestionado, se permite una provisión en provisionalidad en condiciones de temporalidad, mientras se adelanta el concurso de méritos. La especial función que desempeñan las superintendencias en la estructura de la Administración Pública, justifica la particularidad del régimen específico que ahora se demanda y, por lo tanto, la diferencia frente al régimen general de carrera administrativa. Bajo el mismo hilo argumentativo, precisa que no se están desconociendo las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil previstas en el artículo 130 de la C.P.

En conclusión, la facultad de nombramiento conferida al nominador en el artículo 12 del Decreto Ley 755 de 2005, precisa la interviniente, no desconoce los artículos constitucionales invocados, por el contrario, constituyen su desarrollo, y tampoco los legales, dada su impertinencia para constituir parámetro de control.

13. La Superintendencia de Industria y Comercio[18] solicita a la Corte Constitucional declarar la inhibición para proferir una decisión de fondo y, en subsidio, declarar la constitucionalidad de la disposición demandada. Afirma que la demanda no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, dado que el actor sustenta su inconformidad en una situación particular; no realiza una confrontación directa entre el enunciado del artículo 12 del Decreto Ley 755 de 2005 y las disposiciones de orden superior que considera desconocidas; y, su demanda parte de una “situación de conveniencia de las decisiones frente a una aspiración suya de un nombramiento en encargo”, y, por lo

expuesto, no se genera una mínima duda de inconstitucionalidad:

“Es claro que bajo un razonamiento como el que se propone el accionante habría que dudar de la constitucionalidad de todas las normas que confieren competencias a las entidades públicas en la medida en que siempre existe la posibilidad de que el funcionario que las aplique lo haga con extralimitación de sus funciones. Idea semejante resulta claramente contraria a la lógica.”

Pese a lo anterior, continúa la interviniente, los decretos 775 de 2005 y 2929 de 2005 son constitucionales, en razón a que se inscriben en la posibilidad constitucional de regular, atendiendo a las características propias de una entidad, carreras administrativas específicas[19]. En tal escenario, teniendo en cuenta la definición traída por el artículo 34 del Decreto 1950 de 1973 y el análisis realizado por esta Corporación en la Sentencia C-428 de 1997, el encargo genera una situación temporal que no tiene incidencia en la adquisición de derechos de carrera, caracterizándose, según lo ha sostenido también el Consejo de Estado, por su temporalidad.

“Así las cosas, para analizar de fondo los pluricitados decretos debe tenerse presente que las funciones de las superintendencias se fundamentan en la inspección, vigilancia y control de las diferentes especialidades que se le han determinado, lo anterior para que se mantengan sometidas al imperio de la ley; y devienen del ejercicio del poder de policía que detenta el Estado, en cabeza del Presidente de la República ..., lo que conlleva sin duda alguna a determinar que sus funciones son de carácter eminentemente técnico, lo cual permite a los superintendentes adoptar medidas temporales para ocupar los cargos que se encuentren vacantes y esa es la razón para mantener incólume en el ordenamiento jurídico la normatividad objeto de disenso, so pena de incurrir en la ineficiencia estatal por no tener mecanismos efectivos e inmediatos a la hora de proveer los cargos.”

14. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[20] se opuso a la prosperidad de la acción al considerar que, atendiendo al margen de configuración legislativa, el Decreto Ley 755 de 2005 regula de manera adecuada el régimen de acceso, permanencia y retiro de las superintendencias, dentro de un contexto particular de carrera administrativa. El encargo, continuó, no es un derecho absoluto, pero tampoco puede aplicarse discrecionalmente:

“En síntesis, en la sentencia en cuestión [C-413 de 2013[21]], se observa que la Corte reconoce la liberalidad del nominador de designar, bajo el respeto estricto de la reglamentación de carrera y del cual no exceptúa el nombramiento en provisionalidad y el encargo como situación administrativa. El caso particular que trae el demandante a colación, como lo es una Sentencia de tutela, no constituye un precedente de exequibilidad de la norma, por el contrario, en este se analizan los derechos fundamentales del demandante frente a hechos concretos constitutivos de una violación”.

15. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada[22] consideró que las pretensiones no están llamadas a prosperar y que, en todo caso, acoge los argumentos expuestos por otras superintendencias. Para arribar a dicha conclusión, se refirió a la naturaleza de las superintendencias como titulares de la función de inspección, vigilancia y control, y por lo tanto la especificidad de su régimen de administración de personal.

Intervenciones de organizaciones y/o instituciones privadas

16. La Universidad Sergio Arboleda[23] sostiene que, teniendo en cuenta el Auto admisorio de la demanda, el problema jurídico a analizar consiste en establecer ¿si la norma legal contenida en el artículo 12 del Decreto ley 775 de 2005, al equiparar para efectos de cubrir la vacancia temporal de un cargo de carrera, el encargo y el nombramiento provisional, es o no compatible con el principio del mérito en el acceso a los cargos de carrera administrativa? La respuesta, estima, está dirigida a que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad condicionada de la disposición, en el entendido de que “la provisión de estos cargos se hará por encargo a servidores públicos de carrera administrativa y, sí y sólo sí ello no es posible, por medio de nombramientos provisionales”.

Como sustento de su respuesta, contextualiza las normas derivadas de la formulación lingüística del artículo 12 demandado; destaca que este asunto involucra el principio del mérito, defendido por la Corte Constitucional incluso en el marco del control de reformas constitucionales[24]; y, considera que a la resolución le es aplicable la regla de decisión formulada en la Sentencia C-942 de 2003[25], oportunidad en la que esta Corporación estudió la constitucionalidad de una disposición que previó la posibilidad de efectuar nombramientos en provisionalidad, ante vacancias temporales, solo una vez agotada la posibilidad de nombramiento en encargo con personas vinculadas a la carrera

administrativa (artículo 8 de la Ley 443 de 1998).

Bajo estos presupuestos, considera que la disposición demandada da lugar a considerar que el Legislador dio el mismo trato al encargo y al nombramiento en provisionalidad, posibilidad que no es constitucionalmente admisible por desatender el principio del mérito. Al respecto, precisa que:

“... lo que importa en este caso es establecer si es posible, según la Constitución, equiparar a un servidor público de carrera, que es el llamado a ocupar el cargo vacante de manera transitoria por encargo, con una persona que no está en la carrera administrativa, que sería la llamada a ocupar dicho cargo por medio de un nombramiento provisional. La respuesta debe ser negativa, pues entre los dos hay una notable diferencia objetiva: uno pertenece a la carrera administrativa y el otro no. Esta diferencia se funda en una circunstancia innegable: el servidor que pertenece a la carrera administrativa, para ingresar a ella, tuvo que demostrar su mérito, en un concurso de méritos, mientras que la otra persona, no lo ha hecho aún. Por tanto, equiparar a estas dos personas, para efectos de proveer un cargo de carrera administrativa, así sea de manera provisional, implica desatender el principio del mérito en el acceso a cargos de carrera administrativa, sea que este acceso sea definitivo o sea que ese acceso sea temporal. En consecuencia, la norma legal examinada es incompatible con la Constitución.”

En este escenario, siguiendo la ratio de la Sentencia C-942 de 2003 “se solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la norma demandada, que debe interpretarse conforme a la Constitución”.

17. La Asociación Sindical de Empleados de la Superintendencia de Sociedades -ASESS-[26], pese a que no lo formula explícitamente, acompaña la petición del accionante. Sostiene que la disposición demandada desconoce el artículo 125 de la C.P. al no prever como primera opción para la provisión de vacantes el encargo, que se realiza con personal en situación de carrera administrativa, sino equiparar esta figura a la del nombramiento en provisionalidad[27].

Manifiesta que, según lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-195 de 1994[28], el régimen de carrera de las superintendencias se regula válidamente y en su integridad por el Decreto Ley 775 de 2005, permitiendo, a partir del artículo 12 ibídem, que

“los superintendentes consideren que tienen facultades plenas para optar por una u otra modalidad sin atender el principio general contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, es decir, dando prevalencia al mérito, por lo que la regla general se ha convertido en la excepción y se proveen los empleos con personal en provisionalidad.”

V. Concepto de Procurador General de la Nación

18. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación, mediante concepto 006521 del 6 de febrero de 2019, solicita a la Corte declararse inhibida para emitir decisión de fondo.

Argumenta que el demandante debió integrar a su escrito de demanda al artículo 11 del Decreto Ley 755 de 2005, que también prevé el nombramiento en encargo o en provisionalidad al interior de las plantas de personal de las superintendencias. No haberlo hecho de tal forma, aduce el Ministerio Público, permite concluir que “la demanda incumple con el requisito de señalar todas las normas demandadas, de conformidad con el numeral 1º del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.”

Agrega que el cargo contra el artículo 12 adolece de (i) incerteza, en razón a que parte de una lectura particular del ciudadano a partir de la cual deduce el ejercicio de la facultad de nominación de manera arbitraria; (ii) falta de especificidad, por cuanto la norma prevé el encargo y la provisionalidad como excepciones, e (iii) impertinencia por tres razones:

“(i) primero porque la confrontación del artículo 12 de Decreto 775 de 2005 se hace frente a la Ley 909 de 2004 “en los artículos relacionados”; y (ii) porque el accionante formula argumentos de conveniencia relativos a su preferencia por el régimen anterior, pues sostiene que “(...) antes del Decreto-Ley 755 de 2005, artículo 12, no se tomaba las dos opciones como uso indiscriminado sino que por el contrario se agotaba en primer término el derecho de encargo”; y (iii) el cargo está fundado en consideración de aplicación de la norma, porque el demandante sostiene esta se debe aplicar en forma contraria a “(...) como lo hace la Superintendencia de Notariado y Registro”, y también está fundado en casos particulares de la señora Carmen Cecilia Rojas Duarte y unas actas de reunión de la Comisión Nacional del Servicio Civil, según dan cuenta los documentos que el accionante aportó con la corrección de la demanda.”

En los anteriores términos, en consecuencia, se solicita la inhibición de este Tribunal para efectuar un pronunciamiento de fondo.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

Competencia de la Corte

19. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada hace parte de un Decreto con fuerza de Ley proferido en ejercicio de facultades extraordinarias, en los términos del artículo 150.10 Superior. Así, el Decreto Ley 775 de 2005 fue proferido por el Gobierno Nacional en atención a la habilitación concedida en el artículo 53, numeral 4, de la Ley 909 de 2004, “[p]or la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”

Cuestión previa

20. La Corte estudia la demanda presentada por el ciudadano Rogelio Albarracín Duarte contra el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”, por considerar que lesiona, de manera principal, el artículo 125 de la Constitución Política.

21. La Nación – Departamento Administrativo de la Función Pública; y, las superintendencias de Notariado y Registro, de Puertos y Transporte, de la Economía Solidaria, Financiera de Colombia, y de Industria y Comercio solicitan a la Corte Constitucional, de manera principal, declarar la inhibición para proferir una decisión de fondo o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad del enunciado demandado. A la petición de inhibición se sumó la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, las superintendencias del Subsidio Familiar, de Servicios Públicos Domiciliarios, y de Vigilancia y Seguridad Privada; la Universidad Segio Arboleda y la Asociación Sindical de Empleados de la Superintendencia de Sociedades piden un pronunciamiento de fondo. Las superintendencias intervienen a favor de la exequibilidad del artículo 12 demandado;

mientras que la Universidad y la Asociación lo hacen a favor de la petición del accionante. Finalmente, la Procuraduría General de la Nación pone de presente que el accionante debió integrar a la demanda el artículo 11 del Decreto Ley 775 de 2005, lo que debería dar lugar también a la inhibición por no haber señalado de manera completa todas las disposiciones involucradas en su reparo.

22. En el anterior marco, la Sala Plena deberá analizar como cuestión previa si la demanda presentada por el señor Rogelio Albarracín Duarte cumple con los requisitos para considerar su aptitud y, por lo tanto, afirmar la competencia de la Corte Constitucional para analizar de fondo el asunto sometido a su consideración.

23. Posteriormente, solo en caso de concluir tal habilitación, la Sala deberá ocuparse de establecer si la norma cuestionada y prevista en el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, al equiparar el encargo y el nombramiento provisional para efectos de cubrir las vacancias absolutas o temporales de un cargo de carrera de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, es compatible con el principio de carrera previsto en el artículo 125 de la Constitución Política.

24. Para tales efectos, en atención al cargo de inconstitucional invocado por el actor, la Sala centrará su análisis solamente en la expresión “[l]os cargos de carrera podrán ser provistos mediante encargo o nombramiento provisional”, contenida en el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005.

Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad – Reiteración de jurisprudencia[29]

25. La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas oportunidades sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo. En dichas ocasiones, ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia[30], y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República[31].

26. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si

bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las Leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

27. Por lo anterior, aunque en aplicación del principio *pro actione* es preferible, en beneficio de un ordenamiento jurídico coherente y consistente, dictar una decisión de fondo a una inhibitoria, no le es dable a la Corte Constitucional corregir de oficio, ni subsanar aspectos oscuros, débiles o no inteligibles dejados por el accionante, “pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso”[32]. Así entonces, las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional cumpla de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Carta Política en esta materia[33], armonizando diversos principios institucionales y sustantivos.

28. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad[34].

29. Las dos primeras exigencias cumplen un doble propósito. De un lado, la determinación clara y precisa del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial, de acuerdo con las previsiones del artículo 2º del citado Decreto

2067 de 1991; y, del otro, la indicación de forma clara de las normas constitucionales que, en criterio del actor, resultan vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio.

30. Ahora bien, el tercero de los presupuestos exige consignar en el texto de la demanda las razones o motivos a partir de los cuales se entiende que la norma acusada infringe la Constitución. Al respecto, ha hecho énfasis este Tribunal en que el mismo impone al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga particular, consistente en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma que pone en tela de juicio, y en que este se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[35] que permitan establecer la existencia de una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos, la proposición de una verdadera controversia de raigambre constitucional[36].

Sobre estos requisitos, en la Sentencia C-1052 de 2001[37], se sostuvo:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.”

31. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido”[38]; de lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución”[39] y, en tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o habiéndolo adelantado, culminará

con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no[40].

La demanda presentada por el ciudadano Albarracín Duarte no es apta para generar un pronunciamiento de fondo

32. Antes de establecer si, a partir del escrito presentado por el demandante, existe por lo menos un cargo de inconstitucionalidad que satisfaga los requisitos a los que acaba de hacerse referencia, debe la Sala realizar algunas precisiones relevantes concernientes, en general, a los motivos que subyacen a la petición de inhibición para este asunto por parte de varios intervinientes.

33. Primero. Es indudable que la acción pública de inconstitucionalidad no fue concebida por el Constituyente de 1991 para la discusión de situaciones particulares y, por lo tanto, para la reivindicación única e inmediata de posiciones de derechos subjetivos[41], como sería el reconocimiento de una garantía en el marco de la relación laboral entre un ciudadano y el Estado. Y no lo es, no porque este tipo de pretensiones carezcan de valor o relevancia para el Ordenamiento Jurídico, pues precisamente para ello el Legislador ha previsto otros mecanismos judiciales que materializan el derecho al acceso a la administración de justicia; sino porque cada herramienta cuenta con una justificación y finalidad, y la preservación de tales aspectos también constituye un asunto constitucional importante.

En este sentido, la acción pública de inconstitucionalidad en el marco de una democracia participativa y respetuosa de principios tales como la supremacía constitucional y la separación de funciones en el ejercicio del poder, tiene una naturaleza que no es meramente retórica, sino que posee un efecto normativo, el ser pública; y esto se refleja en el interés primario que debe fundarla, asociado a la pretensión de que los mandatos constitucionales irradian efectivamente todas las normas con fuerza legal, las cuales, sin obviar una mirada de sujeción vertical, se observan como integrantes de un conjunto que pretende ser armónico y coherente.

34. Por estas consideraciones, el Auto inicial proferido en el marco de la acción incoada por el ciudadano Albarracín Duarte fue de inadmisión[42], dado que su escrito de demanda

daba cuenta exclusivamente de pretensiones de orden subjetivo[43]. En el escrito posterior el accionante intentó formular una pretensión propia de un proceso de control abstracto, al solicitar la exequibilidad condicionada del enunciado demandado, razón por la cual, en tal momento procesal y en aplicación del principio pro actione, se decidió dar curso al trámite constitucional.

35. En este sentido, para la Sala no es imposible que, a partir de la decisión de una situación particular, un ciudadano advierta la inconsistencia de una disposición legal con los mandatos derivados de la Carta Superior y que, por lo tanto, acuda a la acción de inconstitucionalidad, pero en tal evento, la carga argumentativa que debe asumir es la propia del mecanismo de control abstracto y bajo la claridad de su inadecuación para la definición del caso particular, a través, por ejemplo, de un restablecimiento o reparación por el daño causado, con efectos inmediatos.

36. Segundo. En atención a que la acción pública de inconstitucionalidad confronta el ejercicio de la función conferida en una Democracia al Congreso de la República, como titular preferente de la competencia de expedir Leyes, el juicio no puede involucrar disposiciones con el mismo estatus dentro del ordenamiento, sino que al demandante le corresponde evidenciar cómo una norma con fuerza de Ley contradice otra con carácter constitucional, incluidas aquellas que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, o con una norma que posea una condición legal particular, como serían las de contenido estatutario u orgánico que conforman bloque de constitucionalidad en sentido lato.

37. Por este motivo, en el parámetro de control de constitucionalidad no pueden insertarse válidamente normas con el mismo rango de aquella que pretende ser analizada; como ocurre en el asunto sometido ahora a consideración de la Sala, con la referencia del actor a disposiciones pertenecientes a la Ley 909 de 2004, “[p]or la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.” Además, debe tenerse en cuenta que el estatus de este cuerpo normativo no es estatutario ni orgánico, sino ordinario; razón por la cual, para la expedición del Decreto Ley 775 de 2005 el Legislador -en este caso extraordinario- no estaba sometido a sus mandatos. Esta situación, que por su relevancia merece consideración especial, será retomada más adelante dado que influirá en la verificación de los requisitos para valorar la

aptitud de la demanda para provocar un pronunciamiento de fondo sobre la sujeción de la norma demandada al marco constitucional aplicable.

38. Precisado lo anterior, teniendo como punto de partida el Auto Admisorio de la demanda[44], procede la Sala a analizar la existencia, o no, de un cargo de inconstitucionalidad, cuyo parámetro de control es el artículo 125 de la Carta Superior.

39. Al respecto, lo primero que debe advertirse es que el actor sí cumplió con el deber de identificar la disposición que él considera lesiva de la Carta Superior y sobre la cual, por lo tanto, solicita un pronunciamiento por parte de esta Corporación. Contrario a lo afirmado por la Procuraduría General de la Nación, el hecho de que, probablemente, exista otra disposición dentro del Decreto Ley 775 con un contenido normativo idéntico de aquél que fue demandado, no genera prima facie una inhibición, sino, en su caso y con fundamento en las competencias de la Corte al amparo de la Constitución Política y del Régimen Procedimental, la necesidad de un análisis que conduzca a establecer si es imperioso efectuar una integración normativa[45].

40. Ahora bien, aunque el escrito de corrección del accionante es corto, su reparo contra el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005 guarda un hilo conductor, es claro, y ello se refleja en el hecho de que permitió a la mayoría de los intervinientes centrar la defensa de su posición a partir de un aspecto: la posibilidad que regula la referida disposición de que el Superintendente del caso, ante una vacante definitiva o temporal, pueda, sin preferencia alguna, proveer transitoriamente un empleo de carrera mediante encargo o en provisionalidad.

41. La censura, además, se funda en una intelección o comprensión del enunciado normativo cuestionado que, prima facie, se sugiere razonable, máxime cuando tal alcance es confirmado por varios de los intervinientes dentro del proceso constitucional, específicamente superintendencias, al advertir que, a diferencia de lo que ocurre en el régimen general de carrera administrativa, en el específico de las superintendencias no existe derecho de preferencia al momento de proveer transitoriamente cargos de carrera vacantes. En consecuencia, el cargo propuesto por el accionante cumple con el requisito de certeza.

42. No obstante, el reproche que el actor hace a la norma demandada no satisface los

requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia, por los motivos que, a continuación, se explican. Al respecto, tal como lo ha reconocido en varias oportunidades esta Corporación[46], en el marco de la regulación de la “función pública”[47], como parte del componente institucional diseñado por el Constituyente de 1991, el artículo 125 de la C.P. contiene algunos de los mandatos aplicables a la relación entre el Estado y quienes prestan sus servicios directamente con aquél, con el objetivo de procurar la satisfacción de los fines establecidos, entre otros, en el Preámbulo y en el artículo 2 de la C.P.[48] Tales mandatos se cifran, entre otros aspectos, en la formulación de una regla general de vinculación; en la previsión de un criterio de clausura o cierre sobre el instrumento más adecuado para acreditar, objetiva e imparcialmente, el mérito; y, siguiendo de cerca el principio de legalidad[49], en la inclusión de pautas para el ejercicio del empleo público.

43. En concreto, el referido artículo 125 establece que: (i) salvo las excepciones expresamente allí previstas y aquellas que determine la Ley, los empleos en el Estado están sometidos al régimen de carrera; (ii) a menos que la Constitución o la Ley prevean otra cosa, el nombramiento está precedido de concurso público; (iii) el ingreso y ascenso se somete a los requisitos y condiciones que la Ley fije, para determinar los méritos y calidades; y, el retiro se produce por calificación insatisfactoria, violación al régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución y en la Ley. Y, por último, que (iv) está prohibido que motivos relacionados con la filiación política influyan en el nombramiento, ascenso o remoción de un empleo de carrera.

44. A partir de dicha configuración, es válido afirmar que el Constituyente de 1991: (i) consideró como elemento fundamental del ejercicio de la función pública el principio del mérito[50] y, con dicho sustrato, el régimen de carrera como sistema técnico de administración del componente humano[51]; (ii) valoró al concurso público como el instrumento que en principio, bajo parámetros objetivos, transparentes y claros[52], públicos y abiertos[53], garantiza la selección de las personas integralmente mejor calificadas para intervenir en el ejercicio del poder público por el Estado; y, (iii) fijó aspectos normativos precisos sobre las excepciones al régimen de carrera y los criterios relevantes para el ingreso, ascenso y desvinculación del servicio, y reservó otros al margen de configuración del Legislador; habilitación que debe leerse en concordancia con lo establecido en el artículo 150.23 de la C.P.[54] y, en todo caso, con aquellos límites sustantivos que derivan de la Constitución Política, como más adelante precisará la Sala.

45. Dentro del ámbito competencial del Legislador, siguiendo de cerca además lo previsto en el artículo 130[55] de la C.P., este Tribunal ha considerado la vigencia en nuestro Ordenamiento Jurídico de tres sistemas de carrera, (i) el general, regulado actualmente en la Ley 909 de 2004[56], (ii) el especial, con fuente constitucional[57], y (iii) el especial -específico- de origen legal, reconocido inicialmente en el artículo 4 de la Ley 443 de 1998[58] y posteriormente en el artículo 4 de la Ley 909 de 2004[59]. En relación con esta última categoría, se ha sostenido lo siguiente.

45.1. Su validez obedece a la facultad que ostenta el Legislador de regular la función pública y, específicamente, la carrera administrativa, conforme a lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 150 de la C.P. Al respecto, en la Sentencia C-1230 de 2005[60], que analizó la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 909 de 2004 por la presunta incompetencia del Legislador para excluir del Régimen General de Carrera supuestos diferentes a los establecidos de manera expresa por el Constituyente, la Corte afirmó que:

“... con fundamento en los artículos 125, 130 y 150 de la Carta, el legislador está plenamente habilitado para instituir sistemas especiales de carrera, sin perjuicio de que éstos se encuentren debidamente justificados y observen los principios y reglas que orientan el régimen general de carrera, esto es, la filosofía que inspira el sistema general de acceso a los cargos públicos; presupuestos que, para los efectos del control de constitucionalidad, sólo pueden ser evaluados a la luz de las regulaciones legales que en forma concreta y específica implemente el legislador -ordinario o extraordinario- para cada una de las entidades descritas en el artículo 4º de la Ley 909 de 2004, beneficiarias de los sistemas específicos de carrera”.

45.2. Su justificación recae en la necesidad de permitir el adecuado ejercicio de la función pública, de naturaleza compleja, atendiendo a las funciones propias de cada entidad;

45.3. Su comprensión no es la de un sistema autónomo, sino derivado, que está integrado por disposiciones complementarias que tienen por objeto regular aquellos aspectos que, teniendo en cuenta el sistema general, no son compatibles con la especialidad y particularidad de las funciones de la entidad, por lo que entre el general y el sistema

específico existe una relación de conexidad y dependencia; y,

45.4. Su configuración, aunque se flexibiliza, está atada a límites[61]; los generales de la actuación legislativa, como “los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia”[62], y los específicos, que se relacionan con la razón de la existencia de sistemas diferenciales de carrera, por lo cual a su configuración debe acompañarse un principio de razón suficiente.

46. Con fundamento en el marco constitucional brevemente referido, el cargo del accionante no es específico, dado que su exposición se funda en expresiones genéricas y excesivamente vagas, que no permiten, de un lado, identificar cómo del artículo 125 constitucional se deduce un mandato de preferencia por la carrera administrativa en los casos en los que la provisión de cargos de carrera no se efectúa de manera definitiva, sino transitoriamente mientras se adelanta el respectivo concurso público de méritos; y, del otro, tampoco aduce por qué, pese a tratarse de una carrera específica por disposición del Legislador, es necesaria la pluricitada regla de precedencia, no solo en garantía de los principios del mérito y de la carrera, sino porque su exclusión no es necesaria para el adecuado ejercicio de las funciones de las superintendencias en el marco de la estructura estatal. Así, era carga del actor evidenciar el mandato constitucional presuntamente desconocido por la norma y su aplicación en este caso, en el marco de un régimen específico de carrera.

47. Tampoco se cumple con el requisito de pertinencia, dado que el actor no logró con su escrito de corrección separarse de aquellas consideraciones que insertan su reparo en una discusión particular de la relación laboral que sostenía -o sostiene- con una de las superintendencias del Estado, dirigiendo su reclamación más a cuestionar la arbitrariedad que podría darse como consecuencia de la aplicación de la norma cuestionada. Este tipo de consideraciones, sin embargo, no evidencian una confrontación directa con la Constitución; y, parten de premisas que no tienen la virtualidad de generar un debate constitucional en esta sede de control, pues, por el contrario, en abstracto y por mérito de los principios constitucionales, las facultades conferidas a autoridades administrativas no pueden presumirse ejercidas de manera opuesta a los fines para los que fueron concedidas, ni siquiera en tratándose de facultades discrecionales, pues su ejercicio se somete a la Carta Superior y a la Ley.

48. Aunado a lo anterior, advierte la Sala que el artículo 12 demandado prevé la excepcionalidad de los nombramientos en encargo o en provisionalidad, en casos de vacancias temporales o absolutas, excepcionalidad sobre la cual esta Corporación ha tenido ocasión de pronunciarse[63], y cuyo alcance en el caso concreto de las superintendencias no fue cuestionado de manera directa por el accionante, teniendo por fundamento un texto constitucional.

En este preciso escenario resulta nuevamente oportuno hacer referencia a que, de manera principal, el escrito del actor tiene por norte evidenciar que la Ley 909 de 2004, que establece el régimen general de carrera, y sus decretos reglamentarios sí regulan el derecho de preferencia que él solicita, criterio de comparación que, según lo indicado previamente, no es de recibo, no solo por el estatus normativo de la Ley 909 de 2004 (párrafo 37, supra) sino porque el Decreto Ley 775 de 2005 se profirió en ejercicio de la habilitación que tiene el Legislador para regular regímenes específicos de carrera (párrafo 45, supra) y, por lo tanto, no es dable pretender una equiparación sin aducir las razones que acompañan tal pretensión, o, dicho de otro modo, sin justificar por qué no existe un principio de razón suficiente que permita la comprensión constitucional de la norma cuestionada. Argumentación que, se insiste, no asumió el promotor de esta acción pública.

49. Finalmente, a partir de las falencias antes identificadas, la demanda del actor no persuade mínimamente sobre la presunta inconstitucionalidad de la norma cuestionada y, por lo tanto, no se satisface el requisito de suficiencia. Así, dado que la norma cuestionada regula, como excepción, dos tipos de nombramientos, y que su inscripción se da en un régimen específico de carrera administrativa, la simple afirmación de la incompatibilidad del artículo 12 (parcial) del Decreto Ley 775 con el artículo 125 constitucional no permite advertir un duda sobre el quebrantamiento de algún mandado derivado del parámetro de control constitucional.

50. En conclusión, pese a la aplicación del principio pro actione, los reparos que la Sala encuentra a los escritos del actor, llevan a la adopción de un fallo inhibitorio pues la demanda no fue apta para promover un debate constitucional adecuado sobre la sujeción del artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005 a la Constitución.

Síntesis de la decisión

51. La Corporación asumió el conocimiento de la demanda presentada contra el artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública”, por el presunto desconocimiento del principio de carrera y del mérito, en los términos del artículo 125 de la C.P., al regular la provisión transitoria de cargos de carrera vacantes -definitiva o temporalmente-, a través de encargo o provisionalidad.

52. Teniendo en cuenta el debate planteado, la Sala asumió como cuestión previa la aptitud de la demanda para provocar un pronunciamiento de fondo, en aplicación además del principio *pro actione*, concluyendo que aunque satisface los requisitos de claridad y certeza, no ocurrió lo mismo con los referidos a la especificidad, pertinencia y suficiencia.

53. Así, se concluyó que la demanda adolece de falta de especificidad, dado que los argumentos expuestos por el actor fueron vagos y generales, sin asumir la carga de justificar por qué el derecho de preferencia que reclamaba era aplicable (i) en el contexto de nombramientos transitorios y (ii) en el marco de un régimen de carrera específico. Tampoco satisfizo el requisito de pertinencia, porque acudió a argumentos relacionados con la presunta aplicación arbitraria de la norma demandada y fundó la inconstitucionalidad en una comparación con el régimen general de carrera regulado en la Ley 909 de 2004; y, finalmente, no generó una duda mínima de inconstitucionalidad, incumpléndose con el elemento de suficiencia.

VII. Decisión

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 12 del Decreto Ley 775 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Gloria Stella Ortiz Delgado

Presidenta

Carlos Bernal Pulido

Magistrado

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

Magistrado

Alejandro Linares Cantillo

Magistrado

Ausente en comisión

Antonio José Lizarazo Ocampo

Magistrado

Cristina Pardo Schlesinger

Magistrada

Ausente en comisión

José Fernando Reyes Cuartas

Magistrado

Alberto Rojas Ríos

Magistrado

Ausente

Martha Victoria Sáchica Méndez

Secretaria General

[1] Folios 1 a 4.

[2] Folios 20 a 22.

[3] Folios 44 a 46.

[4] A folios 51 a 53 está la notificación efectuada, en su orden, al Presidente del H. Congreso de la República, a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[5] Providencia proferida por la Sala Plena de la Corporación (fls. 11 y 112).

[6] Por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el caso de la funcionaria de la Superintendencia de Notariado y Registro.

[7] Luego de que se levantara la suspensión de los términos, mediante el Auto 761 de 2018. No obstante, por así haberse permitido, también se tendrán en cuenta los memoriales allegados antes de que se profiriera el referido Auto.

[8] Intervención a través de apoderada judicial (fls. 152 a 155).

[9] Memorial suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (fls. 71 a 75)

[10] La referencia al contenido de este principio desde la jurisprudencia constitucional, se efectuó a partir de las sentencias C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-431 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

[11] Mediante apoderado (fls. 84 a 88).

[12] Entidad que actuó a través de apoderado judicial (fls. 94 a 104).

[13] La interviniente habla de rechazo de la demanda, sin embargo, dada la etapa del

proceso constitucional dicho término se traduce en la petición de un fallo inhibitorio.

[14] Intervención presentada a través de apoderada judicial (fls. 143 a 147).

[15] Concepto 20166000114861 del 26 de mayo de 2016.

[16] Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, expediente 250002341000201700993 de 27 de julio de 2017.

[17] Memorial radicado por la representante judicial de la Entidad (fls. 159 a 162).

[18] Memorial suscrito por la Coordinadora del Grupo de Gestión Judicial (fls. 163 a 170).

[19] Al respecto, cita la Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[20] La cual intervino mediante apoderado judicial (fls. 171 a 174).

[21] Debió decir C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[22] A través de apoderado judicial (fls. 178 a 192)

[23] Documento elaborado por el Director del Departamento de Derecho Público, el Director del Grupo de Investigación en Derecho Público CREAR, e investigadores (fls. 78 a 83).

[24] Citó las sentencias C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-641 de 2009. M.P. Luis Eduardo Vargas Silva; C-764 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-015 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y, C-461 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[25] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[26] Memorial suscrito por el Presidente de la Organización (fls. 108 a 110).

[27] La Asociación interviniente consideró que la disposición desconocía un mandato constitucional, sin embargo, no propuso de manera expresa la solución que consideraba oportuna en este caso.

[28] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[29] Ver entre otras, las sentencias C-1095 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1143 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-041 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Hena Pérez; C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-658 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-148 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Este apartado se funda de manera concreta en lo sostenido en la Sentencia C-270 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[30] Concretando los mandatos previstos en los artículos 1, 2 y 3 de la C.P. Ahora bien, el artículo 40.6 expresamente prevé como derecho político la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución.

[32] Sentencia C-304 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[33] Ver, entre otras, las sentencias C-980 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-501 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[34] Consultar, entre otras, las sentencias C-236 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y, C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[35] Consultar, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] Consultar, entre otras, las sentencias C-509 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-237 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y, C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[37] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[38] Ver, entre otras, la Sentencia C-353 de 1998. Antonio Barrera Carbonell.

[39] Consultar, entre otras, la Sentencia C-357 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[40] En la Sentencia C-894 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se afirmó que: la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar

un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, “además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio.”

[41] Esto con independencia de que, como consecuencia de una decisión de esta Corporación en sede de control abstracto, puedan afectarse situaciones particulares; sin embargo, el objetivo de su interposición no consiste en definir en concreto casos individuales.

[42] De 5 de julio de 2018, referido en el párrafo 1 supra.

[43] “El ciudadano tampoco construye un cargo que evidencie una presunta incompatibilidad con la Norma Superior, artículos 125 y 130 citados por él, sino que expone una situación particular que, en su consideración, constituye una lesión a sus propias posiciones de derecho en el escenario laboral. En este sentido, la discusión propuesta no atiende al interés superior de la defensa por los valores, principios, derechos y deberes superiores, sino que involucra una aspiración de corrección a su propia situación jurídica.” Auto de 5 de julio de 2018 (fl. 22).

[44] De 27 de julio de 2018, referido en los párrafos 1 y 2 supra; a través del cual se dio curso a la demanda por evidenciar prima facie la existencia de un cargo que se sustentaba en el artículo 125 constitucional.

[45] Facultad prevista en el artículo 6.3 del Decreto 2067 de 1991. Al respecto, desde sus primeros pronunciamientos esta Corporación ha destacado el carácter excepcional de tal figura dado que: “...la Corte estaría retirando del ordenamiento una expresión que no ha sido demandada por ningún ciudadano. Es cierto que, conforme al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, la Corte puede efectuar la unidad normativa en las decisiones de inexequibilidad, cuando ella es necesaria para evitar que el fallo sea inocuo. Sin embargo,

en función del carácter participativo del proceso de control constitucional en nuestro país (CP arts. 1º, 40 ord 6º y 241), la Corte considera que la realización de unidades normativas debe ser excepcional, a fin de permitir el más amplio debate ciudadano sobre las disposiciones examinadas por la Corporación.” C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[46] Ver, ente muchas otras, las sentencias C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-046 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-645 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-645 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-553 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y, C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

[47] Título V, “De la organización del Estado”, Capítulo II, “De la función pública”.

[48] Según lo sostenido en la Sentencia C-479 de 1992. MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, en un Estado Social de Derecho la relación del Estado y sus servidores se sujeta a un marco axiológico completo, cuyo centro es la persona humana; y, agregó que: “[e]l respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro, constituyen las consecuencias prácticas de esa filosofía.”

[49] Atendiendo, además, a lo dispuesto en el artículo 6 de la C.P.: “[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” Negrilla fuera de texto.

[50] Debe aclararse que, aunque la configuración de la carrera se erige como la máxima expresión el principio del mérito, este último rige -aunque en diferente intensidad y manifestaciones- todos los escenarios en los que está de por medio la actuación del Estado. Al respecto, ver las sentencias C-534 y C-645 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. Más recientemente, en la Sentencia C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se afirmó que: “[a] pesar de la relevancia del concurso en la provisión de empleos públicos, dicha modalidad de vinculación no es exclusiva de la carrera administrativa, como tampoco lo es el criterio del mérito para la selección de los aspirantes. En efecto, la acreditación de

las respectivas calidades para el empleo también se exige respecto de cargos que no sean de carrera, en virtud de los distintos mecanismos que se dispongan para establecer la idoneidad de los aspirantes”.

[51] Ver, entre otras, las sentencias C-356 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz y C-250 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[52] La Corte Constitucional ha rechazado reglas en el marco de concursos que no atiendan a criterios adecuados para establecer la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante, como aquellos relacionados con la filiación política, lugar de origen, preferencias personales, entre otros. Sentencias C-808 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[53] En la Sentencia C-049 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería, se sostuvo: “[a]hora bien, con el propósito (sic) de otorgar efectivo cumplimiento a lo señalado en el artículo 40 Constitucional, numeral 7; la misma Constitución determina como regla general la realización de Concursos. Así las cosas, la esencia primordial de los mencionados concursos es ser públicos o abiertos, es decir en los cuales se permita la participación de todos los ciudadanos.”

[54] “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: // 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos...”

[55] “Habrà una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.”

[56] “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”

[57] En las sentencias C-391 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-356 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz; C-746 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-250 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-645 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-645 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras, se

han mencionado como regímenes especiales de origen constitucional el vigente en las siguientes entidades: Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (arts. 217 y 218 de la Carta), Fiscalía General de la Nación (art. 253 de la Carta), Rama Judicial del poder público (art. 256-1 de la CP), Contraloría General de la República (art. 268-10 de la CP), Procuraduría General de la Nación (art. 279 de la Carta) y los entes universitarios autónomos (art. 69 de la CP).

[58] “Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”.

[59] “Artículo 4. Sistemas Específicos de Carrera Administrativa. // 1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública. // 2. Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes: ...”

[60] En esta decisión también estudió la Corte la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de los regímenes de carrera específicos. Con tal objeto, luego de referirse a las posturas que hasta ese momento se habían sostenido en la jurisprudencia, decidió acoger aquella por virtud de la cual la CNSC ostenta la administración y vigilancia en estos casos, posición que se ha venido reiterando de manera consistente. Ver, entre otras, las sentencias C-1262 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en relación con el régimen específico de la DIAN previsto en el Decreto Ley 765 de 2005; C-175 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-532 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-211 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis, sobre el régimen de empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; C-753 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería, sobre el mismo régimen específico; C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, sobre el régimen específico de las superintendencias; C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, sobre el régimen de la DIAN; C-534 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, sobre el régimen del INPEC; C-645 de 2016. M.P. María Victoria calle Correa, sobre el régimen específico de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y, C-645 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, sobre el régimen

de carrera del INPEC.

[61] En la Sentencia C-250 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se sostuvo: “Esa flexibilización no implica la desaparición de los presupuestos esenciales de la carrera, sino su modulación para hacerlos compatibles con las características de la respectiva entidad, siendo del caso examinar cuáles de esos principios y postulados básicos podrían ser objeto de moderación al regular una (sic) sistema específico de carrera.”

[62] Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-250 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[63] Al respecto ver, por ejemplo, la Sentencia Sentencia C-753 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería. En esta decisión la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 74 del Decreto Ley 091 de 2007, “[p]or el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal”, que regula los casos de provisión especial: por encargo o en provisionalidad.