C-372-99

Sentencia C-372/99

COMISION DEL SERVICIO CIVIL-Organo constitucional único, autónomo e independiente

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

COMISION DEL SERVICIO CIVIL A NIVEL TERRITORIAL-Inconstitucionalidad

Considera la Corte, por una parte, que si la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130. Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales. Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES-Selección de personal

Aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus repectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto. Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedite a "las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil", que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexequible

CARRERA ADMINISTRATIVA-Valor de la entrevista

El límite del 15% como valor asignado a la entrevista en el desarrollo de un concurso, así como el requisito de la pluralidad del jurado, no invaden en absoluto la órbita de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues debe recordarse que es al legislador, según expresa disposición del artículo 125 de la Carta, a quien corresponde indicar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. La norma fija un máximo dentro del puntaje, es decir, un tope, lo cual garantiza que los demás factores de selección por méritos no pueden ser desconocidos ni disminuidos a costa de los resultados que arroje la entrevista, ni puede la Administración sobrevalorar la calificación en ella obtenida. El inciso impugnado será declarado exequible, pero su alcance habrá de condicionarse en el sentido de que los entrevistadores no gozan de una competencia arbitraria y puramente subjetiva para calificar a las personas que participan en los concursos.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Parámetros de la entrevista

La Corte Constitucional entiende que la entrevista constituye valioso instrumento para que la entidad a cuyo cargo se encuentra el proceso de selección de personal de carrera -la Comisión Nacional del Servicio Civil o sus delegados- conozca, mediante contacto directo, a los aspirantes, y aprecie, dentro de un razonable margen de ponderación, las características personales, profesionales, de preparación y de aptitud de cada uno de ellos, pero de tal concepto no puede derivarse que la normatividad admita, en cabeza de los entrevistadores, una atribución omnímoda y carente de control, pues su cometido no implica la consideración subjetiva de las calidades de los entrevistados para inclinar la balanza del concurso a favor o en contra, según la simpatía o animadversión personal que merezcan a la vista de quien los examina. La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá establecer previamente a la práctica misma de los procesos de selección de personal instrumentos idóneos de verificación y control sobre el papel de los entrevistadores; guías o directrices sobre la forma y el tipo de preguntas que pueden formular y acerca de las que, por vulnerar derechos como el de la intimidad, no son admisibles; reglas claras y precisas en torno a los criterios objetivos que deben presidir la práctica de tales pruebas; y mecanismos de impugnación de las entrevistas arbitrarias o subjetivas, a los que puedan acogerse los concursantes. Igualmente, los entrevistadores deben informar al organismo por escrito y de manera motivada, las razones por las cuales descalifican o aprueban al entrevistado. Los entrevistadores deben poder ser recusados por los concursantes si hay razones válidas, objetivas y probadas que permitan, en los términos que señale la ley, poner en tela de juicio su imparcialidad.

ESAP-Realización de concursos

La autorización conferida a la Escuela Superior de Administración Pública, es para adelantar, desde el punto de vista técnico e instrumental, los concursos, sin que ello pueda entenderse como una forma de duplicar o sustituir las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que a ella se han confiado exclusivamente por el artículo 130 de la Carta Política, con la única salvedad de los regímenes especiales.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Requisitos, condiciones, ascensos, causas de retiro fijadas por legislador/POTESTAD REGLAMENTARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Improcedencia/RESERVA DE LEY EN CARRERA ADMINISTRATIVA

Se otorgó al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa. La Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador. No le corresponde al Gobierno, a través del reglamento, establecer esas pautas y, por tanto, serán declaradas inexequibles las expresiones acusadas del artículo 24. El artículo 37 acusado, al admitir que los reglamentos puedan determinar las causas de retiro del servicio de los empleados de carrera, viola flagrantemente el postulado que se acaba de exponer y desconoce sin duda el artículo 125 de la Constitución, pues amplía una atribución que el Constituyente limitó de manera específica a la propia Carta y a la ley. Además, implica una desprotección a la estabilidad de los trabajadores, quienes encuentran en la reserva de ley eficaz garantía de su estabilidad, toda vez que en la Constitución se unifica en cabeza del legislador la competencia para señalar los motivos que pueden llevar a su salida del servicio, sin que sea posible que de manera fácil la propia administración los amplíe.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Lleva registro nacional de carrera

La Corte estima fundados los cargos, en la medida en que, si la carrera ha de ser administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la Constitución, el registro de la misma es uno solo y, si bien puede la Comisión sectorizarlo o distribuirlo territorialmente para facilitar su manejo y consulta, así como la recolección, tratamiento, conservación y coordinación de los datos indispensables, es evidente que la Carta Política no permite tantos registros, autónomos e inconexos, cuantas entidades territoriales tiene la República, pues ha querido concentrar las atribuciones básicas de dirección, orientación y control de la carrera en un ente único, con jurisdicción en todo el territorio, de donde se desprende que no es posible a las autoridades departamentales y distritales llevar cada una el registro de la carrera en su propio ámbito de competencia, ni efectuar las inscripciones o actualizaciones del mismo sin referencia alguna a la Comisión Nacional. Y, por tanto, las normas acusadas son inexequibles en tales aspectos. El registro nacional de la carrera es único y debe ser llevado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El registro público de la carrera administrativa, creado por el artículo 26 que se analiza, y que está conformado por todos los empleados inscritos o que se lleguen a inscribir en la carrera, habrá de ser administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo claro que el apoyo que al tenor de la misma norma le brindará el Departamento

Administrativo de la Función Pública es puramente instrumental y logístico.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inscripción y actualización en el registro nacional de carrera

Las inscripciones y actualizaciones en el registro público, aunque correspondan a trabajadores de carrera de entidades territoriales, están a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin que ello obste para que, desde el punto de vista práctico, cumpla esas actividades por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Vinculación irregular

El acceso al servicio dentro del esquema de carrera no puede darse sin el trámite del concurso y sin las demás formalidades que la ley exija, ya que solamente bajo esos supuestos se ofrece a los aspirantes, en igualdad de condiciones, la certidumbre de que el factor objetivo preside el proceso de selección. Consecuencia necesaria de esta concepción es la de que se revelan contrarias a la carrera las incorporaciones de quienes carecen de los requisitos o no cumplen las condiciones legales, y también, necesariamente, las que se llevan a cabo sin los trámites y formalidades que, como el concurso, son exigidos por la Constitución y la ley. Esta puede, entonces, señalar semejantes circunstancias como causal de retiro y de pérdida de los derechos de carrera. La Corte, aunque, según lo dicho, halla que el precepto en cuestión se aviene a la Carta Política, estima necesario condicionar su constitucionalidad, bajo el entendido de que dicha vinculación irregular se haya producido como consecuencia de la mala fe probada del servidor público.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Reorganización

El artículo que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente -que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta-, sino bajo el concepto de configuración de “junta” o “consejo”, con participación de entidades públicas -algunas de ellas con voz pero sin voto-, delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera, y con una ostensible injerencia del Ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la Comisión. La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo

y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales. Ni siquiera una conformación representativa de los sectores interesados, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del Poder Público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencia.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Organo técnico de organización y dirección de la Carrera

La Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente -en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública- la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia -aunque en los términos de la ley- sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera. No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto, siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

DEROGACION EXPRESA DE LEY-Disposiciones vigentes

Pese a la derogación expresa de la Ley 27 de 1992, dispuesta por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998, sus disposiciones siguen vigentes al momento de proferir esta Sentencia y, por tanto, deben ser integradas en unidad normativa con las que se declaran inexequibles del nuevo estatuto (art. 6 del Decreto 2067 de 1991).

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Exhortación al Congreso para expedir ley que la estructure

Declaradas las inexequibilidades que se acaban de enunciar, la Corte Constitucional debe

advertir que, según el mandato del artículo 130 de la Constitución Política, el Congreso de la República está obligado a expedir con la mayor prontitud, para el efectivo y adecuado desarrollo de la carrera en los términos que la Carta dispone, la ley que estructure, con arreglo a esta Sentencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de aquellos que estableció el artículo 113 de la Constitución.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de convalidación masiva de procesos de selección de personal

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de función de dictar reglamento

El numeral 7 es inexequible, en la parte que confía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de dictar el reglamento de las comisiones del Servicio Civil departamentales y distrital de Santa Fe de Bogotá, que como tales deben desaparecer, de conformidad con la presente Sentencia.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Conocimiento de irregularidades en procesos de selección

Las palabras “en entidades del orden nacional”, pertenecientes al numeral 10.1 del indicado artículo y alusivas al conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre las irregularidades que se presenten en procesos de selección, vulneran la Carta, ya que limitan la actividad de dicho órgano a los trámites de carrera que se adelantan por entidades nacionales, cuando también los que se efectúen en entidades territoriales, según lo aquí expuesto, caen dentro de su órbita de competencia.

Referencia: Expedientes acumulados D-2246 y D-2252

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998

Actores: Edelmira Villarraga Gonzalez y Jairo Villegas Arbelaez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiseis (26) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos EDELMIRA VILLARRAGA GONZALEZ y JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 443 DE 1998

por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 5.- De la clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y la ley, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de trabajadores oficiales.

2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

(…)

En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Area Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

(…)

Artículo 14.- Entidades competentes para realizar los procesos de selección. La selección de personal será de competencia de cada entidad, bajo las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil, y la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública; o de los organismos que la presente ley determine para realizar los concursos generales, en los términos del artículo 24 de esta ley. En las Contralorías Territoriales, la selección de personal estará a cargo de los respectivos Contralores, con sujeción a las directrices y bajo la vigilancia de las Comisiones que por medio de esta ley se crean para administrar y vigilar la carrera en tales organismos.

Para la realización total o parcial de los concursos, para la elaboración y/o aplicación de las pruebas o instrumentos de selección, así como para obtener capacitación, asesoría y orientación profesional en materia de carrera, las entidades y organismos podrán suscribir contratos con entidades públicas, preferentemente con la Escuela Superior de Administración Pública.

Artículo 21.- Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar

la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

El reglamento determinará el mínimo de pruebas que, además de la valoración de los antecedentes, deberá aplicarse en el desarrollo de los concursos.

En las solicitudes de aspirantes a concursos no se podrán exigir datos sobre raza, estatura, sexo o religión.

La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15% dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural.

Parágrafo.- En los concursos, tanto abiertos como de ascenso, podrán incluirse como instrumentos de selección, cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer. La Comisión Nacional del Servicio Civil expedirá el reglamento respectivo.

Artículo 24.- Concursos generales abiertos y utilización de sus listas de elegibles. La Escuela Superior de Administración Pública, directamente o mediante contratación con entidades especializadas, podrá realizar concursos generales para proveer empleos de carrera administrativa, de las entidades de los órdenes nacional y territorial previamente definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales.

Las listas de elegibles resultado de estos concursos se utilizarán, durante el término de su vigencia, para la provisión de empleos con funciones y requisitos generales iguales o similares a los estipulados en las respectivas convocatorias.

La convocatoria a estos concursos se realizará en la circunscripción territorial que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil y las listas de elegibles serán obligatorias para las

entidades que se encuentren en dicha circunscripción. Estas listas generales serán prevalentes sobre las listas conformadas por concursos abiertos en las entidades.

Igualmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá reglamentar la realización de pruebas básicas generales de preselección de carácter obligatorio que, con los requisitos mínimos de los empleos, constituirán los factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera. Esta fase de preselección hará parte de los procesos que realicen las entidades encaminados a evaluar los factores complementarios requeridos para cada empleo de acuerdo con su perfil y especificidad.

Artículo 26.- Registro público de carrera administrativa. Créase el registro público de la carrera administrativa, el cual estará conformado por todos los empleados inscritos o que se llegaren a inscribir. La administración y organización de este registro público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien para el efecto se apoyará en el Departamento Administrativo de la Función Pública. Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional.

Las directrices, orientación y control para llevar el registro departamental y del Distrito Capital, serán competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil; su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional.

Parágrafo. El registro público de carrera administrativa tendrá un capítulo para el recuso humano dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología apoyará su organización y administración.

Artículo 27.- Inscripción y Actualización. La inscripción y/o actualización consistirá en la anotación en el Registro Público del nombre, sexo y documento de identidad del empleado, el empleo en el cual se inscribe o efectúa la actualización, el nombre de la entidad, el lugar en el cual desempeña las funciones, la fecha de ingreso al registro, y el salario asignado al empleo. Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, realizará las inscripciones y/o actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

(…)

Artículo 37.- Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

(…)

k) Por las demás que determinen la Constitución Política, las leyes y los reglamentos.

Artículo 38.- Pérdida de los derechos de carrera. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior conlleva el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos del artículo siguiente de la presente ley. De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido con las formalidades legales.

Parágrafo. El retiro del servicio de un empleado de carrera por renuncia regularmente aceptada, permitirá la continuidad de su registro por un término de dos (2) años durante los cuales, podrá participar en los concursos de ascenso en los que acredite los requisitos correspondientes.

(…)

Artículo 44.- Comisión Nacional del Servicio Civil. Reorganízase la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el artículo 130 de la Constitución Política, la cual estará integrada así:

1. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien ordinariamente asistirá a la Comisión con voz pero sin voto.

2. El Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sus ausencias temporales las suplirá un Subdirector de la misma institución o el Secretario General delegado por aquél.

3. El Procurador General de la Nación o su delegado, con voz pero sin voto.

4. El Defensor del Pueblo o su delegado, quien en todo caso será del nivel directivo, con voz pero sin voto

5. Un delegado del Presidente de la República.

6. Dos (2) representantes de los empleados de carrera, quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del nivel nacional. Su elección se efectuará por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Los representantes de los empleados serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 45.- Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y la vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de las siguientes: Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Para el efecto ejercerá las siguientes funciones:

(…)

9. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa…

(…)

Artículo 48.- Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital. En cada uno de los Departamentos y en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada así:

1. Un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien la presidirá, cuyas calidades, incompatibilidades e inhabilidades serán definidas en el reglamento, que para el efecto expida la propia Comisión Nacional.

2. El Gobernador, o su delegado, quien solamente podrá ser un funcionario departamental del nivel directivo.

3. El Director Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), donde la hubiere; o un delegado de éste, en aquellas Capitales de Departamento en las cuales no existiere sede de la Escuela, dentro de la circunscripción geográfica asignada a ésta. Este miembro actuará como secretario.

1. El Defensor Regional del Pueblo, o un delegado de éste, en aquellas capitales de departamento en que no existiere tal funcionario.

2. El Procurador Departamental.

3. Dos (2) representantes de los empleados de carrera quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del respectivo Departamento o del Distrito Capital, según el caso. Serán elegidos por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo 1. En el caso del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la Comisión será presidida igualmente por un Delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos del numeral primero del presente artículo. Así mismo actuará como miembro el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá o su delegado quien debe ser un funcionario distrital del nivel directivo, y un delegado del Procurador General de la nación.

Parágrafo 3. Los representantes de los empleados de carrera serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la respectiva Comisión del Servicio Civil.

(…)

Artículo 51.- Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional del Servicio Civil será ejercida por un grupo de asesores de libre nombramiento y remoción, de la planta de personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyo número, requisitos y funciones serán determinados por el Gobierno Nacional.

El Departamento Administrativo de la Función Pública prestará el apoyo financiero, de recursos humanos, físico y tecnológico necesario para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones presupuestales para tal fin y el Departamento Administrativo de la Función Pública adecuará su planta de personal en lo pertinente.

Artículo 52.- Apoyo a las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital. Los Gobernadores y el Alcalde Mayor del Distrito Capital a través de la dependencia o el organismo competente que definan para el efecto, llevarán el Registro Departamental de Carrera de la administración seccional y sus entidades descentralizadas y de los municipios de su jurisdicción, para el caso de los departamentos. Corresponde a estas dependencias u organismos registrar las inscripciones y novedades producidas en la carrera administrativa de los empleados pertenecientes a tales entidades.

Así mismo suministrarán el personal y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

Será causal de mala conducta investigable y sancionable disciplinariamente como falta gravísima el incumplimiento por parte del Gobernador, del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, o del jefe de la dependencia u organismo que éste designe, omitir el adecuado y oportuno registro de las situaciones de carrera y de las novedades que ella impliquen, así como el no suministrar el personal y los demás medios de apoyo necesarios para el funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

La Procuraduría General de la Nación vigilará especialmente el cumplimiento de esta obligación e impondrá las sanciones a que hubiere lugar en caso de omisión de las mismas.

(…)

Artículo 73.- Dirección y Administración de la carrera. La dirección y la administración de la carrera de los empleados de las contralorías territoriales estará a cargo, en cada departamento, de una Comisión Seccional de carrera.

Artículo 74.- Conformación de la Comisión Seccional de carrera. En cada Departamento funcionará una Comisión Seccional de carrera, la cual estará conformada por:

1. El Contralor Departamental, o su delegado quien la presidirá.

2. El Contralor del Municipio Capital de departamento.

3. Un Contralor municipal elegido por los contralores distritales o municipales del respectivo departamento, quien será escogido por mayoría simple.

4. Dos representantes de los Empleados de carrera: uno elegido por los empleados de carrera de la Contraloría departamental. Y otro por los empleados de carrera de las contralorías distritales y municipales.

5. El defensor regional del pueblo o su delegado.

Parágrafo. El Contralor del Distrito Capital formará parte de la Comisión Seccional de Contralorías del Departamento de Cundinamarca, Comisión que se encargará de atender las reclamaciones relacionadas con la implantación de la carrera administrativa en la Contraloría del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 75.- Calidades de los representantes de los empleados. Los representantes de los empleados deberán acreditar los siguientes requisitos:

a. Ostentar la calidad de empleado de carrera de una de las Contralorías Territoriales por término no inferior a un año.

c. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni por delitos contra el patrimonio del Estado.

Artículo 76.- Período. Los Contralores miembros de las Comisiones pertenecerán a éstas mientras se desempeñen como tales. Los representantes de los empleados de carrera deberán ser elegidos dentro de los dos (2) meses siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, para un período de tres (3) años y podrán ser reelegidos hasta por un período adicional.

Artículo 77.- Funciones de las Comisiones Seccionales de Carrera. Las Comisiones Seccionales de carrera, ejercerán dentro de su respectiva jurisdicción las funciones que la presente ley le asigna a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil.

(…)

Artículo 79.- Registro Público de Carrera. Las Comisiones Seccionales de carrera de las Contralorías territoriales llevarán el Registro Público del personal de carrera administrativa de su jurisdicción.

Las inscripciones y actualizaciones en el escalafón de la carrera administrativa que se efectúen a partir de la expedición de la presente ley, serán realizadas por cada una de las Contralorías, por lo que deberán crear un registro especial dentro de sus dependencias encargado de llevar esta información, y certificar sobre ella cuando fuere del caso".

III. DEMANDAS

La ciudadana EDELMIRA VILLARRAGA GONZALEZ (Expediente D-2246) dirige su demanda de inconstitucionalidad únicamente contra el numeral 9 del artículo 45 transcrito, pues, en su criterio, vulnera los postulados consagrados en los artículos 13, 125, 209 y 243 de la Constitución Política.

La violación de la Carta se configura, según ella piensa, en cuanto la norma acusada dispone, para determinadas personas, un mecanismo de ingreso a la carrera administrativa distinto al establecido en el artículo 125 de aquélla y también diverso del previsto en el capítulo II del Título II de la Ley 443 de 1998, cuya vigilancia corresponde exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Manifiesta que, de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por las disposiciones fundamentales o por la ley serán nombrados por concurso público.

Considera que los concursos deberán efectuarse mediante la realización de procesos de selección previamente determinados por ley, pero que en ningún caso se le otorgó competencia a órgano distinto a la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar dicha actividad.

A juicio de la demandante, el sistema contemplado en la norma impugnada "no es otra cosa que un mecanismo extraordinario para ingresar a la carrera administrativa, simulado detrás de una aparente exigencia de comprobación del mérito tendiente a que quien lo esté ejerciendo ingrese a la carrera sin la necesaria confrontación frente a otros ciudadanos con iguales o mejores méritos. Con dicha norma se está liberando a las entidades de la obligación de convocar a concurso aquellos empleos de carrera que antes eran de libre nombramiento y remoción, y que ahora son ejercidos por personas seleccionadas por un mecanismo no reglado y por lo tanto, no hay oportunidad de que aspirantes que se consideren aptos para ejercerlos puedan demostrar sus méritos puesto que no podrán concursar…".

Por su parte, el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ (Expediente D-2252) considera que las normas demandadas de la Ley 443 de 1998 desconocen los artículos 6, 25, 53, 58, 90, 113, 115, 117, 119, 121, 124, 128, 130, 189, 208, 267, 268, numeral 10, y 272 de la Constitución Política.

Afirma que el cargo de Inspector de Tránsito y Transporte no reúne los requisitos o las características propias de los empleos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, ni tampoco implica cargo directivo, de manejo ni conducción u orientación institucional. Por tal razón, estima que no debe estar incluido este oficio en la lista de las excepciones que al régimen de la carrera establece el artículo 5 parcialmente acusado.

El impugnante acusa parcialmente como inconstitucional el artículo 14 de la Ley 443 de 1998, pues alega que el Constituyente de 1991 sustrajo a la Rama Ejecutiva de la dirección y manejo de la carrera administrativa y, por tanto, la selección del personal de cada entidad u organismo de esta Rama del poder público debe estar a cargo de la Comisión Nacional del

Servicio Civil.

Por esta razón, manifiesta que el Ejecutivo no puede ejercer al tiempo dos funciones que son independientes, como la de seleccionar por concurso -la cual corresponde a la Comisión- y la de nominar o investir -que compete a cada entidad u organismo del Ejecutivo-, ya que de lo contrario se violan los artículos 113, 121, 130 y 189 de la Constitución Política.

Argumenta así el impugnador:

"La norma legal acusada repite normas preconstitucionales, desconociendo que el Constituyente de 1991 sustrajo del Ejecutivo la administración de la carrera administrativa y su pilar central, cual es la selección del personal por oposición o concurso de méritos, cuya administración el artículo 130 Constitucional atribuyó a un nuevo organismo denominado COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

Así, la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, en el ejercicio de su función constitucional de administradora de la carrera administrativa, realiza los concursos de selección y el Ejecutivo debe investir o nombrar en período de prueba, en riguroso orden de mérito".

A juicio del demandante, el artículo 21 de la Ley 443 de 1998, acusado parcialmente, es contrario al 136 de la Carta, toda vez que, en su sentir, la atribución de reglamentar los concursos de mérito para la selección de personal de la carrera administrativa y de asignar valor a las distintas pruebas corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por mandato del artículo 130 del Estatuto Fundamental.

Afirma el actor que la facultad legal otorgada por los artículos 26 y 27 atacados, en el sentido de permitir que las autoridades departamentales y las del Distrito Capital puedan llevar en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional, viola los artículos 121 y 130 de la Constitución, ya que esta función debe adelantarla la Comisión Nacional del Servicio Civil y no los organismos del Ejecutivo. Recuerda el actor que la función del Registro es declarativa y no constitutiva.

Acusa parcialmente como inconstitucional el literal k) del artículo 37 de la Ley 443, por hallarlo contrario al 125 de la Constitución, toda vez que las causales de retiro del servicio de los empleados de carrera sólo pueden estar previstas en el Texto Fundamental o en la ley,

pero nunca en reglamento, ya que el Ejecutivo no tiene competencia para determinarlas.

Considera que las expresiones acusadas del artículo 38 vulneran los principios consagrados en el 53 de la Carta Política, teniendo en cuenta que el deber constitucional de la Administración es proteger los derechos de las personas y con mayor razón tratándose de los trabajadores, y para ello la Administración debe cumplir las "formalidades legales", que sólo están atribuidas a ella como administradora de sus empleados.

Dice el demandante:

"Si es la Administración quien viola esas "formalidades legales" por Acción u Omisión, "formalidades" que ella misma es quien puede producir, la responsabilidad es de la Administración y no del Empleado y por ello la ley acusada no puede trasladarle la Responsabilidad de la Administración al empleado, como lo hace la norma Acusada, en sus efectos negativos".

Sostiene el accionante, en cuanto a la inconstitucionalidad parcial de los artículos 44 y 48, que ésta proviene de la intromisión por parte de representantes de la Rama Ejecutiva en la conformación e integración de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las comisiones departamentales y del Distrito Capital.

Por esta razón, sostiene que no es lógica la acumulación simultánea de la función de vigilantes con la de vigilados. Y, para sustentar su acusación, presenta los siguientes caracteres del texto, que, en su opinión, demuestran el sentido inconstitucional de la normatividad demandada:

-La Comisión Nacional del Servicio Civil está integrada en forma mayoritaria y con poder de decisión -tres de cinco miembros cuentan con voto-, por representantes de la Rama Ejecutiva.

-El parágrafo 2 del artículo 48 designa a un delegado, no de la Comisión Nacional como se establece en el numeral 1, sino un delegado del Presidente de la Comisión, es decir, un delegado del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Sobre el particular señala la demanda:

“Adviértase en primer lugar la contradicción frente a las COMISIONES SECCIONALES del artículo 48, en la que el Defensor Regional y el Procurador Departamental, sí tienen voto.

Además, el Procurador General de la Nación, como Director y el Defensor del Pueblo como parte del Ministerio Público, que es Representante de la Sociedad (C.P. Arts. 275, 277 y 281) no están inhabilitados Constitucionalmente para poder votar en la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, ya que si eventualmente se presentare Investigación Disciplinaria sobre decisiones de la Comisión, bien podrá el Senado y la Cámara, respectivamente, designar Procurador y Defensor Ad hoc para tal investigación disciplinaria”.

En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 51 y 52 de la Ley 443, manifiesta el ciudadano VILLEGAS que resulta insólito el hecho de que un organismo de carácter constitucional –Comisión Nacional del Servicio Civil-, carezca de autonomía e independencia administrativa y financiera respecto de la Rama Ejecutiva (cuyos organismos y entidades resultan vigilados por la Comisión).

Expresa que esa regla se traduce no sólo en la conformación mayoritaria y decisoria de sus miembros –representantes del Ejecutivo-, sino también en el suministro de apoyo financiero, de recursos físicos, tecnológicos y de personal necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998, a juicio del actor ella se presenta ya que dentro de las expresas excepciones al régimen constitucional de carrera (art. 130 C.P.) no están las contralorías territoriales y, por tanto, no se encuentran excluidas de la administración y vigilancia que, sobre la carrera administrativa ejerce la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Es decir, en el sentir del accionante, la consagración de un régimen especial de carrera para la Contraloría General de la República (art. 268-10 C.P.) no determina un régimen especial de carrera para las contralorías territoriales.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana FABIOLA OBANDO RAMIREZ, obrando como apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha presentado escrito en el cual solicita a la Corte

declarar exequibles las normas acusadas.

Al referirse a los argumentos expuestos contra el artículo 5, parcialmente impugnado, afirma la interviniente que el legislador tiene plena competencia para determinar cuáles empleos son de libre nombramiento y remoción, razón suficiente para excluirlos del régimen de carrera. Por esta razón, considera que el Inspector de Tránsito debe ser un funcionario que goce de la plena confianza de su nominador, ya que la realidad demuestra que infortunadamente este cargo se ha convertido en muchas ocasiones en foco de corrupción.

En cuanto a la tacha de inconstitucionalidad de la función de convalidación que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, como medio de ingreso a la carrera (art. 45-9 impugnado), afirma que la expresión "convalidar" significa "confirmar o revalidar, especialmente actos administrativos", facultad que en todo caso deberá ejercer la Comisión, observando en forma rigurosa los principios constitucionales y legales que orientan e inspiran la carrera administrativa y solamente en aquellos casos en los que se apliquen y desarrollen los procesos de selección.

A juicio de la interviniente, los artículos 14, 51 y 52, acusados en su integridad, así como los números 21, 24, 26, 27, 44 y 48 de la Ley 443 de 1998, todos impugnados parcialmente, se ajustan a los preceptos consagrados en el 130 de la Carta, toda vez que determinan las etapas o fases del concurso y contemplan para ello la implementación de criterios que, lejos de quebrantar los lineamientos trazados por el Constituyente, le dan plena aplicación y eficacia al sistema de méritos como factor previo para el ingreso a la carrera.

En su criterio, no riñe con mandato superior alguno la delegación que para la ejecución de este sistema adelanten las comisiones departamentales y distritales del servicio civil.

Sostiene la ciudadana que no le asiste razón al demandante al afirmar que la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano autónomo e independiente y que no tiene relación alguna con la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Destaca que esta Comisión no ha de ser entendida como uno de los órganos contemplados en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política, ya que no se tuvieron en cuenta las mismas consideraciones que el Constituyente contempló para determinar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que sí caracteriza, por ejemplo, al Banco de la República

o a la Comisión Nacional de Televisión.

Considera que, en este sentido, la función primordial de la Comisión Nacional del Servicio Civil es la de adelantar la administración y vigilancia de las carreras administrativas, con excepción de las denominadas "especiales". Pero -reitera la interviniente- esa administración no implica la facultad de realizar los procesos de selección y registro en el escalafón, ya que la atribución de proveer los destinos públicos le corresponde a las diversas instancias administrativas.

Sostiene que el Sistema Nacional de Carrera y de la Función Pública está organizado de tal manera que garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política y que, con las figuras administrativas de la descentralización y desconcentración de las funciones que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil, según el artículo 130 Ibídem, el legislador aseguró la efectividad de lo ordenado por el 125.

Recalca la representante del Departamento Administrativo de la Función Pública, en lo referente al Registro Público de la carrera administrativa -el cual le otorga al empleado derechos dentro de la carrera-, que éste se realiza una vez haya culminado satisfactoriamente el período de prueba y, por tanto, tal anotación es un acto declarativo mas no constitutivo del derecho.

En torno a este punto, sostiene que son las comisiones del servicio civil las encargadas de ordenar la inscripción en el Registro Público de la Carrera, pero que el apoyo logístico para este efecto lo debe suministrar, en el orden nacional, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y en el orden territorial las gobernaciones o la Alcaldía de Santa Fe de Bogotá, según el caso, y que se entenderá integrado al Registro Nacional.

Por su parte, al estudiar los cargos de inconstitucionalidad en cuya virtud las contralorías territoriales no deben estar reguladas por una carrera con carácter de especial, dice la interviniente que el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 443 de 1998 dispuso la aplicación de estas normas a las contralorías territoriales en forma transitoria, mientras el Congreso expide la ley que regule la carrera en estos organismos, proyecto que en la actualidad está surtiendo el correspondiente trámite legislativo.

Sustenta la exequibilidad parcial del artículo 14 y de los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 79,

acusados en su integridad, afirmando que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto número 683 del 6 de abril de 1995, expresó sobre el carácter de la carrera en las contralorías territoriales y sobre el organismo competente para ejercer la administración de la misma y su vigilancia, que, mientras se expide la ley respectiva que desarrolle su régimen especial, se aplicará en forma transitoria la disposición pertinente de la Ley 27 de 1992, declarada exequible mediante Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993.

Finalmente, con base en la Sentencia C-272 del 20 de junio de 1996, la interviniente señala que tienen competencia los contralores -departamentales, distritales y municipales- para adelantar la provisión de los empleos de los organismos y entidades dentro de su jurisdicción territorial y que el legislador, al otorgarles dicha competencia, tuvo en cuenta lo dispuesto por el inciso 6 del artículo 272 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte declarar inconstitucionales las siguientes expresiones:

1. "…Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces…", contenida en el artículo 5.

2. "y reglamentos", del literal k) del artículo 37.

3. "con voz pero sin voto", contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 44 de la Ley 443 de 1998.

Pide que sean declarados constitucionales los vocablos "y contralorías territoriales", del inciso primero del artículo 45, así como el numeral 9 de esta misma disposición, en el entendido de que la facultad de convalidación de la Comisión Nacional del Servicio Civil está referida a los procesos de selección en los cuales se realizó concurso de méritos.

También pide la declaratoria de constitucionalidad, en lo acusado, de los artículos 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 48, 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

Manifiesta que le asiste razón al demandante JAIRO VILLEGAS en cuanto ataca el artículo 5 (parcial), toda vez que no existe razón alguna que justifique exceptuar de la carrera administrativa el cargo de Inspector de Tránsito y Transporte en el orden territorial, pues las atribuciones asignadas a este empleo no corresponden al perfil de un destino de libre nombramiento y remoción.

Según el concepto, es inconstitucional la disposición acusada, ya que la función que cumple dicho servidor público es la de gestionar labores de policía administrativa, que en ningún caso comportan funciones de dirección, manejo o conducción institucional, ni de confianza, respecto de quienes deben tomar decisiones en los altos niveles de la Administración.

De otro lado, el Procurador encargado considera que la Comisión Nacional del Servicio Civil -organismo creado por el artículo 130 de la Constitución Política- desarrolla lo dispuesto por el 125 Ibídem.

A esta Comisión corresponde administrar técnicamente los recursos humanos al servicio del Estado, pero su estructura y funcionamiento han de entenderse como aspectos que deben ser desarrollados por el legislador, a quien atañe señalar la integración, funciones y demás asuntos referentes a su organización, como en efecto se ha hecho mediante las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998.

Es oportuno transcribir algunas de las observaciones expuestas por el Procurador:

"a) Que el artículo 14 de la Ley 443 de 1998 es constitucional, puesto que las entidades oficiales, dentro del marco de la autonomía administrativa que les otorga la ley, y conforme a los principios constitucionales de la descentralización y desconcentración funcional, están habilitadas para adelantar los procesos de selección de personal, sin que tal atribución signifique menoscabo alguno de las facultades de administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien por mandato de la norma acusada debe fijar las directrices y vigilar este procedimiento.

b) Que el artículo 21, en cuanto determina el valor máximo de la entrevista en los procesos de selección de personal para cargos de carrera, no vulnera la Carta Política, porque conforme al artículo 125 Fundamental al legislador le corresponde establecer los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes a los destinos públicos,

entre los cuales se encuentra el señalamiento de las pruebas o instrumentos de selección y su valoración.

c)Que los artículos 26 y 27, son constitucionales, porque al tenor de estas disposiciones el Registro Público de la Carrera Administrativa es administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que para tal efecto recibe el apoyo logístico del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual no puede ser interpretado como una injerencia de una entidad de la Rama Ejecutiva en la órbita competencial de la Comisión, sino, todo lo contrario, desarrollo del artículo 209 Superior que le ordena a las autoridades públicas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

d) Que los artículos 44 y 48 de la Ley 443 de 1998, son constitucionales, porque si bien es cierto que de la Comisión Nacional del Servicio Civil hacen parte funcionarios que pertenecen a distintas instituciones de la Rama Ejecutiva del poder público –el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Director de la ESAP y un delegado del Presidente de la República-, su presencia no puede ser entendida como un atentado a la autonomía que la Carta le atribuye a dicho organismo".

En torno al último asunto, el Procurador estima que estos servidores públicos no actúan en representación directa de las respectivas entidades de la Rama Ejecutiva, sino a manera de titulares cuyas funciones tienen particular incidencia en el manejo de la carrera administrativa. En todo caso, reitera que la ley garantiza la independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el cumplimiento de sus funciones.

A juicio del representante del Ministerio Público, no se compadece con las funciones que la Constitución le asigna a la Procuraduría el hecho de negar al Procurador y al Defensor del Pueblo la posibilidad de voto en las decisiones que adopte la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Esta circunstancia, al igual que la de la composición mayoritaria por representantes del Ejecutivo, vulnera, según el concepto, la autonomía que el artículo 130 de la Carta otorga a la Comisión. También se desconoce el principio de igualdad (art. 13 C.P.), toda vez que el artículo 48 de la Ley no priva al Defensor Regional del Pueblo ni al Procurador Departamental del derecho al voto en los pronunciamientos de las comisiones departamentales del Servicio Civil.

En cuanto a la solicitud de declarar la inconstitucionalidad de los artículos 14, 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79, afirma el representante del Ministerio Público:

“e) El artículo 51 se aviene al Ordenamiento Superior, puesto que conforme al artículo 130 de la Constitución, el legislador está autorizado para regular la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional del Serivicio Civil, ordenándole al Departamento Administrativo de la Función Pública que le brinde a dicho organismo el apoyo administrativo y financiero necesario, en desarrollo del principio de coordinación institucional establecido en el artículo 209 superior.

Por las mismas razones, es constitucional el artículo 52, que dispone lo referente al apoyo que deben suministrar los Gobernadores y el Alcalde Mayor del Distrito Capital, para el funcionamiento de las Comisiones Departamental y Distrital del Servicio Civil.

f) Los artículos 14, 73, 74, 75, 76, 77 y 79, no vulneran la Constitución Política, porque las Contralorías Territoriales son entes técnicos que al gozar de autonomía administrativa y presupuestal, por disposición del artículo 272 Superior, pueden ser autorizadas por el legislador para administrar y vigilar su propio sistema de carrera administrativa, sin la intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil que, según el artículo 130 Fundamental, maneja y supervisa la carrera de los servidores públicos, excepción hecha de las que tienen carácter especial”.

A juicio del Procurador General, el cargo contra el literal k) del artículo 37 debe prosperar, puesto que según lo preceptuado en el 125 de la Constitución, la cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas procede por los motivos señalados por ella y por la ley, a fin de mantener y proteger la estabilidad laboral de los servidores públicos.

Por esta razón -declara-, las autoridades administrativas no pueden fijar las causales de retiro del servicio oficial mediante reglamento, toda vez que se trata de una facultad radicada exclusivamente en cabeza del legislador.

En punto a establecer la constitucionalidad del artículo 38, demandado parcialmente, dice el Procurador que, más que un motivo de retiro del servicio, lo que la disposición consagra es una sanción por el incumplimiento de las formalidades legales para la posesión en un determinado cargo público.

Solicita, entonces, la declaratoria de constitucionalidad condicionada, en el entendido de que el retiro del servicio y la consecuente pérdida de los derechos de carrera, por desconocimiento de los formalismos exigidos para la posesión de un cargo oficial, sólo es procedente cuando la administración ha podido establecer que el posesionado actuó de mala fe, con lo cual se le otorga un efecto útil a la disposición censurada.

Para el Jefe del Ministerio Público, la constitucionalidad del numeral 9 del artículo 45 de la Ley 443 de 1998, se encuentra condicionada a la interpretación que pueda darse a la facultad que contempla: si la convalidación se entiende referida a procesos de selección en los cuales se autorizó el ingreso automático de los funcionarios a la carrera administrativa, sin permitir la participación de otros aspirantes en igualdad de condiciones, es evidente que tal atribución es inconstitucional al desconocer el mandato del artículo 125 de la Constitución, que consagra el mérito y la capacidad como fundamentos de la carrera administrativa. Al contrario, si la función de convalidar se entiende que fue concebida para ser ejercitada respecto de procesos de selección de personal en los que se permitió la participación en concurso público de otros aspirantes a los cargos de carrera administrativa, es claro entonces que no se vulnera la Carta Política, por cuanto se han garantizado plenamente los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, al brindar a los aspirantes la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos estatales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte goza de competencia para resolver acerca de la demanda instaurada, ya que ella recae sobre disposiciones pertenecientes a una ley de la República (art. 241, numeral 4, C.P.).

2. Cosa juzgada constitucional

La Corte, mediante Sentencia C-368 de esta fecha (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), ha declarado inexequibles las expresiones “Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces”, también aquí demandadas, las cuales pertenecían al numeral 2, literal a), del artículo 5 de la Ley 443 de 1998.

Como ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, será preciso que la Corporación se abstenga de emitir nuevo fallo al respecto y que ordene obedecer lo resuelto en la aludida providencia.

3. Unidad normativa

En varios de los artículos objeto de proceso han sido acusadas apenas algunas de sus expresiones, frases o referencias, pero, dada la relación inescindible que existe entre lo demandado y su contexto en relación precisamente con el sentido de los cargos formulados y primordialmente con la doctrina constitucional que expondrá la Corte sobre el sistema de carrera plasmado en 1991, se integrarán las correspondientes proposiciones jurídicas completas y se fallará sobre las unidades normativas resultantes.

4. La Comisión Nacional del Servicio Civil, un órgano constitucional único, autónomo e independiente

El punto esencial objeto de debate reside en la concepción misma que sobre el sistema de carrera y en torno a la Comisión Nacional del Servicio Civil ha prevalecido durante el proceso de preparación y elaboración de la Ley 443 de 1998, que no coincide con la del Constituyente.

En efecto, el artículo 113 de la Carta contempló la estructura básica para el ejercicio del poder público, ya no fundada en la existencia exclusiva de las tres tradicionales “ramas”, sino sobre el supuesto de que, además de ellas y sin hacer parte de ninguna, fueron creados otros órganos estatales, autónomos e independientes, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se confían al legislador, al Ejecutivo ni a los jueces pero que son igualmente vitales para alcanzar los fines de la organización política.

Entre tales órganos se encuentra, con su mismo nivel e importancia, y de ninguna manera como un apéndice del Gobierno, la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, según las voces del artículo 130 de la Constitución, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las que, como la judicial, tengan carácter especial.

El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer la carrera

y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos -según los resultados de los concursos-, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales.

Ya que el Constituyente quiso establecer la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio, que garantizara la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador.

Esta Corte en varias sentencias ha señalado los objetivos centrales del sistema de carrera y la obligatoriedad de sus postulados, que cobija por igual a las distintas jerarquías estatales con las excepciones, de alcance restringido, que la propia Constitución estatuye, y en el entendido de que su manejo debe ser ajeno a motivaciones de carácter político y aun al interés que, como patrono, pueda tener el Estado mismo en la selección, promoción y remoción del personal a su servicio. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-479 del 13 de agosto de 1992, Ms.Ps.: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-195 del 21 de abril de 1994, M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-030 del 30 de enero de 1997, M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía, y C-406 del 28 de agosto de 1997. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

Bajo esta perspectiva se analizarán los cargos formulados contra las disposiciones legales objeto de proceso.

5. Análisis de las disposiciones acusadas

5.1 El artículo 14 de la Ley 443 de 1998, en la parte demandada, establece que en las contralorías territoriales los respectivos contralores deberán seleccionar el personal bajo la vigilancia de las comisiones creadas por esa misma ley. En concordancia con lo anterior, el artículo 73 dispone que la dirección y administración de la carrera de los empleados de las contralorías territoriales estará a cargo, en cada departamento, de una Comisión Seccional de carrera. El artículo 45 Ibídem excluye a las contralorías territoriales de la administración y vigilancia que ejerce la Comisión Nacional del Servicio Civil. Y los artículos 74 a 77 y 79 fijan algunas reglas sobre la carrera administrativa respecto de las contralorías.

El cargo formulado contra las mencionadas disposiciones consiste en que la ley no podía excluir a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de las contralorías territoriales, funciones reconocidas a aquel órgano en el artículo 130 de la Carta Política.

En primer lugar, vale la pena recordar que la Constitución (artículo 268, numeral 10) prescribe que la ley establecerá un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría, y que le corresponde al Contralor General de la República proveer los empleos de su dependencia.

Y, en tratándose de contralores departamentales, distritales y municipales, el artículo 272 Ibídem les otorga, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones atribuidas al Contralor General en el artículo 268 constitucional.

Ahora bien, el artículo 130 de la Constitución señala expresamente que a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, "excepción hecha de las que tengan carácter especial".

Ya esta Corte, en Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993 (M.P: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), reconoció que tal independencia del órgano de control fiscal nacional era aplicable a las seccionales y distritales, por lo cual declaró exequible el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, a cuyo tenor, mientras se expedían las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución que carecían de ellas, de las controlarías departamentales, distritales diferentes al distrito capital, municipales, auditorías y revisorías especiales de sus entidades descentralizadas, y de las personerías, les serían aplicables las disposiciones contenidas en dicho estatuto, que por tanto, en esa materia, era puramente transitorio.

La Corte señaló al respecto:

"La Constitución ha previsto en diferentes normas la creación de regímenes especiales de carrera para ciertas entidades: la Contraloría General de la República (artículo 268, numeral 10º); la Procuraduría General de la Nación (artículo 279); la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1º); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); las Fuerzas Militares (artículo 217); la Policía Nacional (artículo 218).

En todos estos casos, la atribución de dictar las normas correspondientes ha sido dejada por el Constituyente, de manera expresa, en cabeza de la ley.

Que la Carta Política haya contemplado tales regímenes, algunos de los cuales no se han establecido todavía, no quiere decir que el legislador carezca de facultad constitucional para desarrollar los principios básicos plasmados en el artículo 125 de la Constitución por vía general, de manera permanente para los empleos sujetos al régimen ordinario y transitorio -mientras se dictan los estatutos especiales, como con claridad lo anuncia el artículo 2º acusado- para aquellos que requieren, según las normas constitucionales, legislación especial.

No puede admitirse, entonces, que por el hecho de haberse previsto transitoriamente unas

disposiciones aplicables a las contralorías departamentales, distritales y municipales, a las revisorías especiales de sus entidades descentralizadas y a las personerías, haya sido vulnerado el precepto constitucional que ordena al legislador establecer dichos regímenes especiales.

De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera -tal como lo hace en el presente caso el artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 27 de 1992-; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta.

En ese orden de ideas, el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expiden las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público ni ha contrariado los principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan sólo ha provisto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los regímenes especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleados respectivos".

Como desde entonces lo advirtió la Corte Constitucional, apenas estaba demandado ante ella el precepto que permitía esa aplicación subsidiaria y temporal de la Ley 27 de 1992, pero no el ámbito funcional de la Comisión Nacional del Servicio Civil en sí mismo, lo que le impedía entrar, como sí puede hacerlo en esta oportunidad, en el cotejo de las reglas que, en dicha Ley y en la ahora impugnada, cobijaron bajo la competencia de la aludida Comisión lo relativo a la carrera de los empleados pertenecientes a la planta de las controlarías departamentales y distritales, en ese momento no acusadas.

Manifestó por eso la Corporación:

"No tiene fundamento el cargo que se formula contra las disposiciones objeto de la demanda por posible violación del artículo 130 de la Constitución.

No obstante, las normas acusadas nada dicen al respecto, de tal manera que mal puede sostenerse que ellas hayan ampliado, por fuera del mandato constitucional, las indicadas

competencias. No lo hacen directamente, como lo acreditan sus textos, ni tampoco indirectamente, es decir, por la remisión que hacen a la integridad de la Ley 27 de 1992, pues el artículo 14 de ésta, que señala las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hace de modo expreso la misma advertencia del artículo constitucional que se pretende violado: "Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, con excepción de aquellas que tengan carácter especial:..." (Destaca la Corte).

Claro está, debe insistirse en el carácter transitorio de las disposiciones entonces dictadas por el legislador,quien, por ello mismo, estaba obligado a estatuir las definitivas.

De ahí que la Corte destacara:

"Ahora bien, si el Congreso se abstiene indefinidamente de expedir los estatutos especiales que prevé la Carta, haciendo también indefinida la aplicación de las indicadas normas generales, excediendo los términos razonables para ejercer su competencia, incurriría en una conducta violatoria de la Carta Política...".

Puede observarse, mediante la lectura del texto completo de la Ley 443 de 1998, que su artículo 3 -no demandado-, reprodujo, prácticamente con el mismo texto, el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, objeto del anterior estudio de la Corte:

"Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley".

Quiere ello decir que el Congreso, después de transcurridos más de seis años de la expedición de la Ley 27 de 1992, no ha dictado las normas definitivas acerca del tema en cuestión, lo cual es urgente e indispensable, en particular si se consideran los profundos cambios que deberá introducir en cuanto al funcionamiento de la carrera, a partir de los criterios y enfoques constitucionales de la presente providencia.

Resulta de interés recalcar lo expuesto en la Sentencia C-272 del 20 de junio de 1996 (M.P.

Dr. Antonio Barrera Carbonell):

"En lo pertinente a las administraciones departamentales, municipales y distritales, la Constitución asigna a las asambleas y a los concejos la competencia para señalar la estructura, la organización y el funcionamiento de las mismas, e igualmente la facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos (arts. 300-7, 313-6, y 322 C.P.). También los gobernadores y alcaldes tienen injerencia en asuntos relativos a la referida competencia, en cuanto se les atribuye la facultad de suprimir o fusionar entidades y dependencias correspondientes a dichos órdenes y para crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas departamentales y a los acuerdos de los concejos.

Con excepción de las materias antes especificadas en lo que concierne a la función pública en dichas administraciones, se aplica la ley. Por consiguiente, corresponde a ésta de manera privativa señalar el régimen jurídico general atinente a dicha función, en lo que atañe principalmente con: la naturaleza jurídica de la relación de trabajo con sus servidores, las distintas categorías de éstos y modalidades de los empleos y el régimen de carrera administrativa, los deberes, los derechos, las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de dichos servidores y el régimen disciplinario, la responsabilidad que se les puede exigir, desde el punto de vista penal, patrimonial y fiscal, asi como el régimen de prestaciones sociales (arts. 6, 90-2, 95, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 150-19, letras e) y f), 150-23, 257-2, 268-10, 292, 293, 312, entre otros)". (Subraya la Corte).

De allí surge el interrogante de si, habida cuenta de esa falta de competencia de la Comisión Nacional, puede el legislador, como lo hace en el precepto cuestionado, someter la selección de personal de carrera en las contralorías territoriales a las directrices y a la vigilancia de comisiones del Servicio Civil por él creadas, con ámbito local o seccional, a manera de réplicas del ente nacional.

Considera la Corte, por una parte, que si, como ya se dijo, la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e

inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130.

Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales.

Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

Por otra parte, aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus repectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto.

Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedite a "las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil", que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexequible

5.2 El artículo 21, en la parte acusada, se limita a señalar que a la entrevista en los procesos

de selección para cargos de carrera no podrá asignársele un valor mayor al 15% dentro de la calificación definitiva y que el jurado calificador será plural.

La Corte considera que, si bien a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde la facultad de administrar la carrera, ello no supone que el legislador esté impedido para fijar ciertas pautas referentes a la calificación de los aspirantes, siempre y cuando éstas sean razonables y proporcionadas.

El límite del 15% como valor asignado a la entrevista en el desarrollo de un concurso, así como el requisito de la pluralidad del jurado, no invaden en absoluto la órbita de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues debe recordarse que es al legislador, según expresa disposición del artículo 125 de la Carta, a quien corresponde indicar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

La norma fija un máximo dentro del puntaje, es decir, un tope, lo cual garantiza que los demás factores de selección por méritos no pueden ser desconocidos ni disminuidos a costa de los resultados que arroje la entrevista, ni puede la Administración sobrevalorar la calificación en ella obtenida.

El inciso impugnado será declarado exequible, pero su alcance habrá de condicionarse en el sentido de que los entrevistadores no gozan de una competencia arbitraria y puramente subjetiva para calificar a las personas que participan en los concursos.

La Corte Constitucional entiende que la entrevista constituye valioso instrumento para que la entidad a cuyo cargo se encuentra el proceso de selección de personal de carrera -la Comisión Nacional del Servicio Civil o sus delegados- conozca, mediante contacto directo, a los aspirantes, y aprecie, dentro de un razonable margen de ponderación, las características personales, profesionales, de preparación y de aptitud de cada uno de ellos, pero de tal concepto no puede derivarse que la normatividad admita, en cabeza de los entrevistadores, una atribución omnímoda y carente de control, pues su cometido no implica la consideración subjetiva de las calidades de los entrevistados para inclinar la balanza del concurso a favor o en contra, según la simpatía o animadversión personal que merezcan a la vista de quien los examina.

En ese orden de ideas, la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá establecer previamente

a la práctica misma de los procesos de selección de personal instrumentos idóneos de verificación y control sobre el papel de los entrevistadores; guías o directrices sobre la forma y el tipo de preguntas que pueden formular y acerca de las que, por vulnerar derechos como el de la intimidad, no son admisibles; reglas claras y precisas en torno a los criterios objetivos que deben presidir la práctica de tales pruebas; y mecanismos de impugnación de las entrevistas arbitrarias o subjetivas, a los que puedan acogerse los concursantes.

Igualmente, los entrevistadores deben informar al organismo por escrito y de manera motivada, las razones por las cuales descalifican o aprueban al entrevistado.

Asimismo, los entrevistadores deben poder ser recusados por los concursantes si hay razones válidas, objetivas y probadas que permitan, en los términos que señale la ley, poner en tela de juicio su imparcialidad.

Unicamente bajo los expuestos requerimientos se declarará la constitucionalidad de la transcrita norma.

5.3 El artículo 24 de la Ley 443 de 1998 señala, en lo no acusado, que "la Escuela Superior de Administración Pública, directamente o mediante contratación con entidades especializadas, podrá realizar concursos generales para proveer empleos de carrera administrativa, de las entidades de los órdenes nacional y territorial previamente definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil".

Aunque al respecto no hay demanda ni se considera pertinente integrar la unidad normativa, la Corte advierte que la autorización conferida a la Escuela Superior de Administración Pública, es para adelantar, desde el punto de vista técnico e instrumental, los concursos, sin que ello pueda entenderse como una forma de duplicar o sustituir las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que a ella se han confiado exclusivamente por el artículo 130 de la Carta Política, con la única salvedad de los regímenes especiales.

Ahora bien, el mismo artículo, en el aparte acusado, otorga al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa.

La Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades

de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador. No le corresponde al Gobierno, a través del reglamento, establecer esas pautas y, por tanto, serán declaradas inexequibles las expresiones acusadas del artículo 24.

Como la frase con la cual se complementa el aludido mandato inconstitucional -"...teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales"- quedaría sin sentido al ser declarado inexequible el aparte demandado, es indispensable que la Corte integre la unidad normativa y extienda los efectos de la inexequibilidad a dichas expresiones. Lo propio acontece con las palabras "que realicen las entidades", integrantes del inciso final del mismo artículo.

5.4 Se acusan los artículos 26 y 27 de la Ley 443, por desconocer la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil al permitir que sean las autoridades departamentales y distritales las encargadas de llevar el registro de la carrera, y que sea el Departamento Administrativo de la Función Pública el que realice las inscripciones y actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

Según lo ya expuesto, la Corte estima fundados los cargos, en la medida en que, si la carrera ha de ser administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la Constitución, el registro de la misma es uno solo y, si bien puede la Comisión sectorizarlo o distribuirlo territorialmente para facilitar su manejo y consulta, así como la recolección, tratamiento, conservación y coordinación de los datos indispensables, es evidente que la Carta Política no permite tantos registros, autónomos e inconexos, cuantas entidades territoriales tiene la República, pues ha querido concentrar las atribuciones básicas de dirección, orientación y control de la carrera en un ente único, con jurisdicción en todo el territorio, de donde se desprende que no es posible a las autoridades departamentales y distritales llevar cada una el registro de la carrera en su propio ámbito de competencia, ni efectuar las inscripciones o actualizaciones del mismo sin referencia alguna a la Comisión Nacional. Y, por tanto, las normas acusadas son inexequibles en tales aspectos. El registro nacional de la carrera es único y debe ser llevado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Lo dicho no se opone, desde luego, a que la propia Comisión, a través de delegados suyos y bajo sus propias directrices, en los términos que señale la ley, organice la forma y métodos

en que se hará efectiva la inscripción en el registro en cada entidad territorial, su actualización y funcionamiento práctico, en el entendido de que el conjunto, con plena independencia frente a las autoridades departamentales y distritales, se integra como uno solo, bajo la dirección y responsabilidad exclusivas del mencionado organismo, al cual deben reportar sus delegados.

En esos términos, el registro público de la carrera administrativa, creado por el artículo 26 que se analiza, y que está conformado por todos los empleados inscritos o que se lleguen a inscribir en la carrera, habrá de ser administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo claro que el apoyo que al tenor de la misma norma le brindará el Departamento Administrativo de la Función Pública es puramente instrumental y logístico.

Serán declaradas inexequibles las expresiones "cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional".

Serán declarados inexequibles, en el artículo 27, por vulnerar el 130 de la Carta Política en los términos varias veces expuestos, los siguientes apartes:

"Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil".

5.5 El inciso segundo del artículo 27 de la Ley 443 de 1998 establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil, "…a través del Departamento Administrativo de la Función Pública", realizará las inscripciones y actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

Ante la Corte se muestra como evidente que, de conformidad con las razones expuestas, el legislador no puede hacer forzoso que el ejercicio de las atribuciones propias de la Comisión Nacional del Servicio Civil se lleve a cabo necesariamente por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, organismo de la Rama Ejecutiva que, aunque puede prestarle el ya resaltado apoyo, no está llamado a constituirse en el único canal para las inscripciones y actualizaciones del personal en el registro de la carrera.

Es la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados en las entidades territoriales, el ente responsable, en los términos del artículo 130 de la Carta, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos y, por consiguiente, compete a ella y no al Ejecutivo organizar y llevar el registro público del personal de carrera, inscribir en él a los trabajadores y efectuar las actualizaciones indispensables.

De suerte que, en virtud de la abierta oposición del aparte normativo examinado con el aludido precepto constitucional, las expresiones "…a través del Departamento Administrativo de la Función Pública" serán declaradas inexequibles.

También debe ser retirada del ordenamiento jurídico la frase "del personal de las entidades del orden nacional", pues, como ya se dijo, la actividad de la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de carrera de los servidores públicos los cobija a todos, ya sea que pertenezcan a la Nación o a las entidades territoriales. Salvo el caso de los regímenes especiales, ni el artículo 130 de la Constitución distingue por niveles territoriales en cuanto a la tarea que debe cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, ni el 123 Ibídem excluye del concepto de servidores públicos, sino que por el contrario incorpora expresamente a los empleados y trabajadores de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

En ese orden de ideas, como también lo ha advertido el presente fallo, las inscripciones y actualizaciones en el registro público del que se trata, aunque correspondan a trabajadores de carrera de entidades territoriales, están a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin que ello obste para que, desde el punto de vista práctico, cumpla esas actividades por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

5.6 El artículo 125 de la Carta Política señala expresamente las siguientes causales que dan lugar al retiro del servicio: la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y la violación del régimen disciplinario. Y el mismo canon establece que el retiro puede darse por "las demás causales previstas en la Constitución o la ley".

Nos encontramos ante un mandato constitucional que fija competencias, cuyos alcances no pueden ser desvirtuados por el legislador para ampliar el ámbito de las mismas, autorizando al Ejecutivo o a otros órganos para hacer aquello que, según la Carta, únicamente el Constituyente o el propio legislador pueden hacer.

Ya en ocasiones anteriores lo ha subrayado así esta Corte, excluyendo de la normatividad positiva disposiciones que pretendieron desconocer la reserva constitucional de ciertas funciones en cabeza de la ley, con el objeto de transferirlas a autoridades administrativas.

Así, por ejemplo, mediante Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte declaró inexequible el parágrafo del artículo 33 de la Ley 182 de 1995, que permitía a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión modificar los porcentajes mínimos de programación nacional fijados por el legislador.

El fundamento de la inconstitucionalidad, que resulta válido también en este proceso, se consignó así:

"…la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, asi gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía".

El artículo 37 acusado, al admitir que los reglamentos puedan determinar las causas de retiro del servicio de los empleados de carrera, viola flagrantemente el postulado que se acaba de exponer y desconoce sin duda el artículo 125 de la Constitución, pues amplía una atribución que el Constituyente limitó de manera específica a la propia Carta y a la ley. Además, implica una desprotección a la estabilidad de los trabajadores, quienes encuentran en la reserva de ley eficaz garantía de su estabilidad, toda vez que en la Constitución se unifica en cabeza del legislador la competencia para señalar los motivos que pueden llevar a su salida del servicio, sin que sea posible que de manera fácil la propia administración los amplíe. En tal virtud, se declarará la inexequibilidad de las expresiones "y los reglamentos", pertenecientes al literal k) del citado artículo.

5.7 El artículo 38, en la parte demandada, establece que, cuando se tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido las formalidades legales, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma.

Es la propia Constitución (art. 125) la que supedita el acceso a la carrera, en cualquiera de sus modalidades, al cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Y la filosofía misma del sistema hace necesaria la previsión de esos elementos, ya que, excluidos los factores meramente subjetivos y las indebidas preferencias o discriminaciones para la incorporación de personas al servicio público dentro del régimen de carrera, se precisa que, con anterioridad y sobre la base de consideraciones objetivas referentes a la preparación y calificación de los aspirantes, el Estado lleve a cabo procesos de selección, esto es, de escogencia, para cuyo logro es el mérito el criterio fundamental.

Ha dicho la Corte:

“La Constitución de 1991 exaltó el mérito como criterio predominante, que no puede ser evadido ni desconocido por los nominadores, cuando se trata de seleccionar o ascender a quienes hayan de ocupar los cargos al servicio del Estado. Entendido como factor determinante de la designación y de la promoción de los servidores públicos, con las excepciones que la Constitución contempla (art. 125 C.P.), tal criterio no podría tomarse como exclusivamente reservado para la provisión de empleos en la Rama Administrativa del Poder Público, sino que, por el contrario, es, para todos los órganos y entidades del Estado, regla general obligatoria cuya inobservancia implica vulneración de las normas constitucionales y violación de derechos fundamentales.

(…)

No se requiere un profundo análisis de los términos usados por el Constituyente para concluir, entonces, que, salvo los casos expresamente definidos por el legislador o por la propia Carta, cuando alguien aspire a desempeñar un cargo al servicio del Estado, debe concursar; que los resultados del concurso son determinantes para los fines del nombramiento; que, por supuesto, la calificación obtenida dentro de aquél obliga al nominador, quien no podrá desatenderla para dar un trato inmerecido -a favor o en contra- a

quienes han participado en el proceso de selección; y que, correlativamente, esos resultados generan derechos en cabeza de los concursantes que obtienen los más altos puntajes". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-086 del 17 de febrero de 1999. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Dedúcese de lo anterior que el acceso al servicio dentro del esquema de carrera no puede darse sin el trámite del concurso y sin las demás formalidades que la ley exija, ya que solamente bajo esos supuestos se ofrece a los aspirantes, en igualdad de condiciones, la certidumbre de que el factor objetivo preside el proceso de selección.

Consecuencia necesaria de esta concepción es la de que se revelan contrarias a la carrera las incorporaciones de quienes carecen de los requisitos o no cumplen las condiciones legales, y también, necesariamente, las que se llevan a cabo sin los trámites y formalidades que, como el concurso, son exigidos por la Constitución y la ley. Esta puede, entonces, señalar semejantes circunstancias como causal de retiro y de pérdida de los derechos de carrera.

La Corte, aunque, según lo dicho, halla que el precepto en cuestión se aviene a la Carta Política, estima necesario condicionar su constitucionalidad, bajo el entendido de que dicha vinculación irregular se haya producido como consecuencia de la mala fe probada del servidor público. Otra interpretación de dicho precepto podría violar los derechos adquiridos por los trabajadores (art. 53 C.P.) y el principio de la buena fe (art. 83 Ibídem), afectando a quien se vinculó en la creencia de que la administración pública había cumplido los requerimientos y trámites legales, sin ser en realidad así, pero no por su propia iniciativa, colaboración o participación, sino por hechos imputables a los funcionarios responsables de la operación del sistema.

5.8 El Capítulo I del Título II de la Ley analizada muestra, ya desde su misma enunciación -"De las Comisiones del Servicio Civil"- un vicio insalvable de inconstitucionalidad, si se tiene en cuenta que, según la Corte lo expone en este Fallo, el artículo 130 de la Carta Política da lugar a la existencia de una sola Comisión Nacional del Servicio Civil, excluyendo toda posibilidad de atomización, territorial o funcional, de la delicadísima responsabilidad que constitucionalmente se le confía: la de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Pero, además, varios de los artículos de esa sección de la Ley son inconstitucionales por otras razones.

Así, el artículo 44, que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente -que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta-, sino bajo el concepto de configuración de "junta" o "consejo", con participación de entidades públicas -algunas de ellas con voz pero sin voto-, delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera, y con una ostensible injerencia del Ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la Comisión.

La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.

Ni siquiera una conformación representativa de los sectores interesados, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del Poder Público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencia.

A juicio de la Corte, la Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente -en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública- la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia -aunque en los términos de la ley- sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera.

No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto,

siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

La manera como se concibe a la Comisión en el precepto examinado es, por lo expuesto, muy diferente de la plasmada en la Constitución Política, como puede verse en el texto normativo y en los que lo complementan, que la convierten casi en una dependencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, distorsionando por completo la regla constitucional.

En consecuencia, serán declarados inexequibles, como proposición jurídica contraria a la Carta, el artículo 44; las palabras "...del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública", contenidas en el numeral 3 del artículo 45; las expresiones "y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá", del numeral 7 del artículo 45; las expresiones "en entidades del orden nacional", del numeral 10.1 del artículo 45; las frases "referidos a empleados del orden nacional", "en entidades del orden nacional, "del orden nacional" y "de las entidades del orden nacional", incluidas en los numerales 10.2, 10.3, 10.4 y 11.2, respectivamente, del artículo 45; el numeral 11.1 del artículo 45; los artículos 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; los vocablos "Departamental, del Distrito Capital", integrantes del numeral 2.1 del artículo 66 (en el entendido de que la referencia a "Comisiones del Servicio Civil Nacional", que permanece en la parte no declarada inexequible, está hecha exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil); 73; 74; 75; 76; 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

En otras secciones de la Ley, aparecen disposiciones también contrarias al Ordenamiento Fundamental, según lo dilucidado en la presente Sentencia, que igualmente, por unidad normativa con lo hallado inexequible, serán declaradas inconstitucionales: la palabra "respectivas", integrante del inciso primero del artículo 10, y del artículo 25; la palabra "respectiva", que está incorporada en tres ocasiones a los incisos segundo y tercero del mismo artículo 10 y al artículo 11; las expresiones "autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público, dentro de los parámetros establecidos por la..." y "...sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas", del artículo 29; el parágrafo del artículo 41; el numeral 4 del artículo 43; la frase "o los reglamentos", del numeral 12 del artículo 61; y las palabras "...y las Comisiones Seccionales del Servicio Civil", consagradas en el artículo 83.

La Corte encuentra, además, que las normas inexequibles están relacionadas, de manera inseparable, con disposiciones de la Ley 27 de 1992, la cual, al tenor del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 -declarado exequible por esta Corte en ese aspecto mediante Sentencia C-302 del 5 de mayo de 1999 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz)- continuará vigente "mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente Ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta Ley y de aquellos decretos leyes...".

De modo que, pese a la derogación expresa de la Ley 27 de 1992, dispuesta por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998, sus disposiciones siguen vigentes al momento de proferir esta Sentencia y, por tanto, deben ser integradas en unidad normativa con las que se declaran inexequibles del nuevo estatuto (art. 6 del Decreto 2067 de 1991).

Serán declarados inexequibles los siguientes artículos de la Ley 27 de 1992: 12; 13; los literales g) e i) del artículo 14; las expresiones "...y el de las comisiones seccionales", del literal h) del artículo 14; la frase "...y de sus comisiones seccionales...", del parágrafo del artículo 14; 15; 16; el encabezado del artículo 17, que dice "Del apoyo a las comisiones del servicio civil"; las palabras "Tanto", "como las comisiones seccionales..." y "del Departamento Administrativo del Servicio Civil", pertenecientes al artículo 17; el último inciso del artículo 17, a cuyo tenor:

También son inexequibles las expresiones "y los integrantes de las comisiones seccionales del Servicio Civil", del primer inciso del artículo 21; y las palabras "y seccionales del Servicio Civil", del segundo inciso del artículo 21 de la misma Ley.

Declaradas las inexequibilidades que se acaban de enunciar, la Corte Constitucional debe advertir que, según el mandato del artículo 130 de la Constitución Política, el Congreso de la República está obligado a expedir con la mayor prontitud, para el efectivo y adecuado desarrollo de la carrera en los términos que la Carta dispone, la ley que estructure, con arreglo a esta Sentencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de aquellos que estableció el artículo 113 de la Constitución.

5.9 El artículo 45 demandado establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce la función de convalidar, como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades para la provisión de empleos que con posterioridad a

la expedición de la Constitución de 1991 se hayan considerado como de carrera administrativa.

Cabe recordar que la Corte en varias oportunidades ha dicho -y ahora lo reitera- que, en principio, el ingreso a la carrera administrativa no puede ser automático, ajeno a la calificación del mérito.

Ha dicho la Corporación:

"...desnaturaliza la carrera que a ella automáticamente ingresen funcionarios libremente nombrados por el director de la entidad, sin haberse sometido a las normas sobre concurso público. En segundo término, no se coligen razones de peso para conceder al nominador tan amplia facultad que se torna en 'potestad infundada". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-317 del 19 de julio de 1995. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"...el mecanismo de incorporación automática afecta valores de rango constitucional, derivados de la consagración de la carrera administrativa y la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública (...). Por consiguiente, el examen constitucional de la admisibilidad de ese mecanismo debe ser estricto, por lo cual la Corte concluye que una incorporación automática a una carrera administrativa sólo es legítima si se trata de un mecanismo necesario para que el Estado pueda alcanzar objetivos estatales imperiosos.

15- La finalidad perseguida por la norma legal bajo revisión cumple ese requisito pues, como ya se señaló, la obligación estatal de prestar el servicio de educación básica es impostergable. (...)

16- Sin embargo, esa vinculación automática no puede ser pura y simple, por cuanto de esa manera se afectaría en forma innecesaria y desproporcional la igualdad de oportunidades y los principios propios de la carrera administrativa (...). Por consiguiente, es necesario concluir que el mecanismo previsto por el parágrafo sólo es constitucional si se le considera como absolutamente excepcional, esto es, como un instrumento extraordinario que sólo se admite por las dificultades para garantizar la continuidad del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso. En efecto, no se puede olvidar que esta vinculación automática afecta la igualdad de oportunidades que, en una concepción básica de justicia en un Estado social de derecho (CP arts 1º y 2º), desempeña un papel determinante". (Cfr. Corte Constitucional.

Sala Plena. Sentencia C-562 del 24 de octubre de 1996. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“De esta manera, esas normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocación a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución).

La excepción que establecen las normas acusadas para el ingreso a la carrera administrativa, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-030 del 30 de enero de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Por otra parte, es claro que una convalidación masiva de procesos de selección de personal ya efectuados, sin la certidumbre de que los requisitos, condiciones y formalidades constitucionales y legales se hubiesen cumplido, desconoce abiertamente el artículo 125 de la Carta Política, que, utilizando un lenguaje imperativo, condiciona el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos al “previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes” (subraya la Corte).

Será declarado inexequible el numeral 9 del artículo 45, objeto de demanda.

5.10 Aunque no fueron demandados otros apartes del artículo 45 de la Ley 443 de 1998, la Corte integrará la unidad normativa respecto de algunas de sus disposiciones, que guardan relación necesaria con normas que por esta Sentencia serán retiradas del ordenamiento jurídico.

Tal ocurre, dentro de la filosofía que inspira el Fallo, con parte del numeral 3, a cuyo tenor corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil "contribuir a la formulación de la política, los planes y los programas del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de carrera administrativa".

Como puede observarse, tal disposición parte del supuesto de que la fijación de la política, planes y programas en materia de carrera administrativa corresponde al Gobierno, y no al legislador, como se desprende con claridad del artículo 125 de la Constitución. Y, por otra parte, condiciona y restringe la función, estipulando que tan sólo se puede ejercer "por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública", a la vez que presume que el papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil es apenas accesorio, de colaboración, de apoyo o de aporte a la gestión del Ejecutivo, en contra del alcance que, como antes se ha dicho, confiere el artículo 130 de la Constitución al mencionado órgano, autónomo e independiente.

De allí que la Corte haya de declarar inexequibles, en dicha norma, las palabras "del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública…".

El numeral 7 es inexequible, en la parte que confía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de dictar el reglamento de las comisiones del Servicio Civil departamentales y distrital de Santa Fe de Bogotá, que como tales deben desaparecer, de conformidad con la presente Sentencia.

Las palabras "en entidades del orden nacional", pertenecientes al numeral 10.1 del indicado artículo y alusivas al conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre las irregularidades que se presenten en procesos de selección, vulneran la Carta, ya que limitan la actividad de dicho órgano a los trámites de carrera que se adelantan por entidades nacionales, cuando también los que se efectúen en entidades territoriales, según lo aquí expuesto, caen dentro de su órbita de competencia.

Dada la estructura original de las leyes objeto de la presente Sentencia, aparecen en ellas varias alusiones que cobijan, en un solo haz normativo, tanto a la Comisión Nacional del Servicio Civil, ajustada a la Constitución, como a las comisiones departamentales y distritales, que esta Corte encuentra inexequibles.

Como los contextos de dichas alusiones tocan con importantes reglas sobre la actividad, competencias y responsabilidades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y no sólo de las comisiones departamentales y distritales, la Corte no las estima inconstitucionales, si se las mira bajo la perspectiva de la regulación legal concerniente al organismo autónomo de nivel nacional del que se trata. Pero, toda vez que el ya mencionado carácter plural de las "comisiones" riñe, según lo expuesto, con el artículo 130 de la Constitución Política, habrá de advertir en la parte resolutiva que, en todas las oportunidades en que las nombradas leyes se refieran a "las Comisiones del Servicio Civil", sin calificativo que las distinga, las pertinentes menciones deberán entenderse hechas exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil contemplada en el precepto superior.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-368 del 26 de mayo de 1999, en cuanto a la expresión "Inspector de Tránsito o el que haga sus veces", del numeral 2, literal a), del artículo 5 de la Ley 443 de 1998.

Segundo.- En relación con los artículos acusados y con las disposiciones que se integran como unidad normativa, pertenecientes a la Ley 443 de 1998, SE DECLARA:

-Es INEXEQUIBLE la expresión "respectivas", del inciso primero del artículo 10.

-Es INEXEQUIBLE la palabra "respectiva", integrante de los incisos segundo y tercero del artículo 10.

-Es INEXEQUIBLE la expresión "respectiva", del artículo 11.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 14.

-Es EXEQUIBLE, sólo en los términos de esta Sentencia, el inciso 4 del artículo 21, que dice:

"La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15 % dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural".

-Es INEXEQUIBLE, en el artículo 24, la parte que dice:

“El Gobierno Nacional reglamentará la materia, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales”.

-Son INEXEQUIBLES las expresiones “que realicen las entidades”, del último inciso del artículo 24.

-Es INEXEQUIBLE la palabra “respectivas”, del artículo 25.

-Son INEXEQUIBLES, en el artículo 26, los apartes que dicen: “Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional” y “…su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional”.

-Es INEXEQUIBLE, en el inciso primero del artículo 27, su parte final, que dice:

“Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

-Son INEXEQUIBLES, en el segundo inciso del artículo 27, las frases “…a través del Departamento Administrativo de la Función Pública…” y “…del personal de las entidades del orden nacional”.

-Son INEXEQUIBLES, en el artículo 29, las expresiones “…autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público dentro de los parámetros establecidos por la…” y “…sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas”.

-Son INEXEQUIBLES, en el literal k) del artículo 37, las palabras “…y los reglamentos”.

“De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y

remoción o de período, sin haber cumplido con las formalidades legales".

La exequibilidad se declara bajo condición de que el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma en el evento que contempla la norma solamente tendrá lugar sobre la base de la probada mala fe del empleado.

-Es INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 41, que dice:

"Parágrafo. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso".

-Es INEXEQUIBLE el numeral 4 del artículo 43.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 44, en su totalidad.

-Son EXEQUIBLES los vocablos "y Contralorías Territoriales", del artículo 45, en el entendido de que será el legislador el que expedirá el régimen especial que en materia de carrera les es aplicable, dentro de los criterios que este Fallo indica.

-Es INEXEQUIBLE el numeral 3 del artículo 45, en la parte que dice: "…del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública…".

-Es INEXEQUIBLE, en el numeral 7 del artículo 45, la frase que dice: "…y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá".

-Es INEXEQUIBLE el numeral 9 del artículo 45.

-Es INEXEQUIBLE, en el numeral 10.1 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional".

-Es INEXEQUIBLE, en el numeral 10.2 del artículo 45, la frase "referidos a empleados del orden nacional".

-Es INEXEQUIBLE, en el numeral 10.3 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional".

-Son INEXEQUIBLES, en el numeral 10.4 del artículo 45, las expresiones “del orden nacional”.

-Es INEXEQUIBLE el numeral 11.1 del artículo 45.

-Es INEXEQUIBLE, en el numeral 11.2 del artículo 45, la frase “de las entidades del orden nacional”.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 46

-Es INEXEQUIBLE el artículo 47.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 48.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 49.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 50.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 51.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 52.

-Son INEXEQUIBLES, en el artículo 61, numeral 12, las palabras “o los reglamentos”.

-Son INEXEQUIBLES, en el numeral 2.1 del artículo 66, los vocablos “Departamental, del Distrito Capital”.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 73.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 74.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 75.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 76.

-Es INEXEQUIBLE el artículo 77.

-Es INEXEQUIBLE, en el tercer inciso del artículo 83, la frase “y las Comisiones Seccionales

del Servicio Civil".

Será la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando el legislador la estructure, la encargada de continuar, directamente o a través de sus delegados, las actuaciones a que se refiere esta norma.

Tercero.- Por unidad de materia, se declaran INEXEQUIBLES las siguientes normas de la Ley 27 de 1992:

-El artículo 12.

-El artículo 13.

-Los literales g) e i) y las expresiones "y el de las comisiones seccionales", del literal h), así como las palabras "…y de sus Comisiones Seccionales", del parágrafo, del artículo 14.

-El artículo 15.

-El artículo 16.

-El encabezamiento del artículo 17, que dice: "Del apoyo a las Comisiones del Servicio Civil".

-Las expresiones "Tanto…", "como las Comisiones Seccionales" y "del Departamento Administrativo del Servicio Civil", que hacen parte del artículo 17.

-El inciso final del artículo 17, que dice:

"Cada Comisión Seccional del Servicio Civil contará con un empleo de Asesor, que dependerá de la planta de personal del Departamento Administrativo del Servicio Civil. El personal adicional y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones que les corresponde a las Seccionales será suministrado por los respectivos Departamentos, previa la celebración de convenios con el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Estos empleados actuarán bajo la subordinación y dependencia del funcionario de este Departamento, quien para todos los efectos actuará como superior inmediato".

-Las frases "…y los integrantes de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil…", del inciso

primero, y las palabras "…y Seccionales del Servicio Civil…", del inciso segundo, del artículo 21.

Cuarto.- Las referencias que en los distintos artículos de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998 se hacen a "las Comisiones del Servicio Civil" deben entenderse hechas exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política.

Quinto.- El Congreso Nacional, en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalará la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan el carácter especial.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General