

C-471-13

Sentencia C-471/13

ADMINISTRACION Y VIGILANCIA DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN SUPERINTENDENCIAS-
Competencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil

En conclusión, (i) el legislador viola la competencia asignada en la Constitución Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 125 y 130, CP) al establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, y no la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta violación es especialmente grave si la decisión no fue adoptada por el Congreso de la República sino el Ejecutivo, en su calidad de legislador extraordinario. (ii) Son inconstitucionales por consecuencia, aquellas funciones otorgadas a las Superintendencias cuando evidente y necesariamente, tal decisión normativa supone que las Superintendencias tienen la competencia para administrar el sistema de concurso específico de su respectiva entidad y no la Comisión Nacional del Servicio Civil, como lo establece la Constitución Política de Colombia de 1991, según jurisprudencia constitucional consolidada.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN REGIMEN DE CARRERA-Creación de sistemas especiales

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Parámetros que el legislador debe tener en cuenta en configuración legislativa

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Competencia del legislador para crearlo/CARRERA ADMINISTRATIVA-Categorías

La jurisprudencia ha dejado establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa: la carrera general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004, y las carreras de naturaleza especial. En relación con los regímenes especiales, ha destacado que éstos tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general, y también tienen origen legal, en la medida que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de

crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley.

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Ejercicio de la competencia legislativa es reglada

CARRERA ADMINISTRATIVA-Diseño y regulación/FUNCION PUBLICA-Disímiles y cambiantes circunstancias

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Relación de conexidad y dependencia con el régimen general de carrera

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Naturaleza jurídica/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Propósito de reconocerle carácter autónomo e independiente

El Constituyente de 1991 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, como un órgano autónomo e independiente y le encargó, como regla general, la función específica de administrar y vigilar los regímenes de carrera. Se buscó con ello que fuera ajeno a las influencias de otras instancias del poder público, para asegurar que el sistema de concurso de méritos 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, se lleve a cabo de manera transparente, idónea e imparcial, conforme con los postulados constitucionales y legales que regulan la materia. El propósito constitucional, por lo tanto, es asegurar que los procesos de selección de personal se adelanten sin presiones de ninguna clase y lejos de los intereses políticos o burocráticos.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Competencia para vigilar y administrar el sistema específico de carrera administrativa

La Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. La posición de la Corte se fundó en cinco argumentos de carácter hermenéutico que la llevaron a preferir esta posición jurisprudencial, por encima de las demás. A continuación se

transcriben, “[i] Según quedo explicado en esta Sentencia, la Constitución del 91 consagró el sistema de carrera como la regla general para el acceso al servicio público (art. 125), y con ese mismo propósito le asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia “de las carreras de los servidores públicos” (art. 130). Si ello es así, no queda duda que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 Superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional, o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política. [ii] Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos”, excepción hecha de las que tengan carácter especial”, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre “las carreras de los servidores públicos”; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador. El vocable “y” -que representa la vocal i-, mencionado en el artículo 130 Superior para referirse a las labores que le corresponde cumplir a la Comisión, es utilizado en dicho texto como conjunción copulativa, cuyo oficio es precisamente unir, ligar y juntar en concepto afirmativo las dos acepciones, “administración y vigilancia”, de modo que se entienda que se trata de dos funciones que se deben ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales. [iii] La interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y

separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir. [iv] En ese contexto, interpretar que es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera. [v] Esta posición también es consecuente con la adoptada por la Corte en torno al carácter no independiente de los sistemas especiales de carrera de origen legal y su pertenencia al régimen general. Reiterando lo expresado en el punto anterior, aun cuando los sistemas especiales creados por el legislador se caracterizan por contener regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera en ciertos organismos públicos, en realidad no son considerados como regímenes autónomos e independientes sino como parte de la estructura de la carrera general. La incorporación de los sistemas especiales de origen legal al régimen general, lo dijo la Corte, es consecuencia de ser esta última la regla general y, por tanto, de la obligación que le asiste al legislador no sólo de seguir los postulados básicos del sistema general de carrera, sino del hecho de tener que justificar en forma razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común y la necesidad de aplicarle una regulación especial más flexible. Bajo ese entendido,

si los regímenes especiales de origen legal hacen parte del sistema general de carrera, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos debe comprender sin duda alguna a dichos sistemas especiales de origen legal, dado su alto grado de conexidad con la carrera general que en todos los casos tiene que ser administrada y vigilada por la citada Comisión.”

Reitera la Sala Plena la posición jurisprudencial según la cual “es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional.

ADMINISTRACION DE LAS CARRERAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-La Comisión Nacional del Servicio Civil es responsable, salvo las excepciones previstas por la Constitución Política

ADMINISTRACION DE LAS CARRERAS ADMINISTRATIVAS-Aspectos básicos

Según el uso corriente de la expresión ‘administrar’, se hace referencia a ordenar, disponer u organizar. Teniendo en cuenta el uso habitual de las expresiones en derecho, concretamente, puede señalarse que administrar implica, ‘gobernar’, ‘regir’, ‘cuidar’, ‘manejar’. De forma específica, suele entenderse que la administración de un asunto público, suele implicar algunos aspectos básicos. A saber, la autoridad, sin la cual, nada se puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para que no se trate de un poder arbitrario; la independencia, que le permite, además de ejecutar, disponer y organizar. La generalidad y neutralidad de las reglas y principios que la rigen; la permanencia, por la naturaleza de sus fines y la capacidad de acción, basada en los medios de los que disponen aquellas personas que, por sus méritos, han sido designadas para ejercer la administración pública. En tal sentido, estos conceptos constituyen unos de los criterios básicos para establecer los contenidos básicos y nucleares de la ‘administración de las carreras administrativas’.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Control político

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Control judicial

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones

Mediante la Ley 909 de 2004 el Congreso de la República expidió las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. En el artículo 11 de la Ley, se definieron cuáles son las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. El artículo 11 de la Ley 909 de 2004, por tanto, es el parámetro legal expedido en democracia, para determinar y precisar qué se ha de entender por la competencia de administrar un sistema de carrera administrativa, bajo el orden constitucional vigente. El legislador, expresamente, advierte que “la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes once funciones”, en “ejercicio de las atribuciones constitucionales relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa”, las cuales, por supuesto, deben ejercerse con el debido respeto al orden jurídico vigente: (i) establecer los lineamientos generales para el desarrollo de los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa; (ii) acreditar a las entidades que realizarán tales procesos y establecer las tarifas de los contratos que se celebraran con las mismas; (iii) elaborar las convocatorias a los concursos; (iv) establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera; (v) conformar, organizar y manejar el banco nacional de listas de elegibles [con dos casos específicos de información, el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia]; (vi) remitir a las entidades las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentran vacantes definitivamente, de acuerdo con los bancos de datos mencionados; (vii) administrar, organizar y actualizar, el registro público de empleados inscritos en carreras administrativas; (viii) expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa; (ix) realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público, a través de universidades o instituciones de educación superior; (x) elaborar y difundir estudios sobre aspectos de la gestión del empleo público (en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño) y (xi) absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones relacionadas con la vigilancia de la aplicación de normas sobre carrera administrativa/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Poder sancionatorio

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Violación de la competencia asignada constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil

SUPERINTENDENCIAS-Funciones asignadas que implican desconocimiento de las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Referencia: expediente D-9463

Demandante:

Carlos Humberto Moreno Bermúdez y Pedro Alfonso Hernández

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Carlos Humberto Moreno Bermúdez y Pedro Alfonso Hernández presentaron acción de inconstitucionalidad contra apartes de los artículos 6, 10.1, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 28, 32, 33, 37 y 48 del Decreto Ley 775 de 17 de marzo de 2005. La demanda fue repartida a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena.[1]

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma, resaltando en negrilla aquellos apartes que fueron acusados:

“DECRETO 775 DE 2005

(Marzo 17)

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

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

DECRETA:

[...]

CAPÍTULO II

Administración y vigilancia del sistema y clasificación de empleos

Artículo 6°. Administración y vigilancia. La administración del sistema específico de carrera será de competencia de cada Superintendencia, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

[...]

CAPÍTULO III

Provisión de los empleos

[...]

Artículo 10. Competencia para la provisión de empleos. La facultad para proveer los empleos en las superintendencias se ejercerá de la siguiente manera:

10.2 Los empleos de libre nombramiento y remoción, incluidos los Superintendentes Delegados de las Superintendencias, serán provistos por los Superintendentes, y

10.3 Los Superintendentes serán nombrados por el Presidente de la República.

[...]

CAPÍTULO IV

Sistema Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias

Artículo 14. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por cada Superintendencia, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para la ejecución total o parcial de los concursos o procesos de selección, las superintendencias podrán suscribir contratos con universidades públicas y privadas, instituciones de educación superior o entidades especializadas que demuestren su competencia técnica, capacidad logística y cuenten con personal con experiencia en procesos de selección de personal, tales como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes. Asimismo, podrán suscribir convenios interadministrativos con otras superintendencias para la realización de procesos de selección, elaboración y aplicación de pruebas y apoyo logístico.

Artículo 15. Organización y ejecución de los concursos. La organización y ejecución de los concursos en cada Superintendencia estará a cargo de la Secretaría General o de la dependencia que haga sus veces.

[...]

Artículo 17. Elaboración y contenido de la convocatoria. La convocatoria para el concurso y sus modificaciones serán suscritas por el Superintendente; obliga a la administración, a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.

El contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

[...]

No se podrá exigir la presentación personal del formulario para la inscripción. Los documentos que acrediten las condiciones exigidas, podrán anexarse en copia simple.

Artículo 21. Reclamaciones de los aspirantes no admitidos. Los aspirantes no admitidos a un concurso podrán presentar reclamaciones dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fijación de la lista de aspirantes de admitidos y no admitidos al concurso. Dichas reclamaciones serán resueltas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en única instancia, por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces. Contra la decisión procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y resuelto dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su presentación.

[...]

Artículo 23. Pruebas o instrumentos de selección. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad evaluar la capacidad, adecuación, competencia, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad y eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

Los medios de valoración serán determinados por cada Superintendencia de acuerdo con la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos. A cada prueba se le asignará un peso teniendo en cuenta la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos.

Dentro de las pruebas que se podrán utilizar están:

23.1 Prueba de conocimientos específicos o generales de acuerdo con la naturaleza del cargo a proveer.

23.2 El concurso-curso, entendido como la realización de un curso al cual ingresan los aspirantes que hayan superado las pruebas o instrumentos de selección definidos en la convocatoria. Ingresarán al curso un número máximo de aspirantes hasta el doble de cargos

a proveer que se hayan señalado en la convocatoria. En esta se determinará el peso que tendrán los instrumentos de selección utilizados y la evaluación final del curso con cuyo resultado se elaborará la lista de elegibles.[2]

23.3 El curso-concurso, consiste en la utilización, como criterio de selección, de los resultados obtenidos por los aspirantes en un curso relacionado con las funciones de los empleos a proveer. La lista de elegibles se conformará con quienes superen el curso en los términos de la convocatoria.

23.4 Entrevista. Cuando en un concurso se programe entrevista, esta será grabada, tendrá un número plural de evaluadores y no podrá tener un valor superior al quince por ciento (15%) dentro de la calificación total del concurso. Los objetivos y estructura de la entrevista, así como los aspectos relevantes de las respuestas dadas por el entrevistado, quedarán consignados en formularios previamente adoptados por cada Superintendencia.

23.5 Análisis de antecedentes.

[...]

Artículo 28. Reclamaciones por inconformidad en los resultados de las pruebas. Los participantes en un proceso de selección podrán presentar reclamaciones por inconformidad con los resultados obtenidos en las pruebas de selección ante el Secretario General, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la publicación del resultado de la prueba, quien decidirá en única instancia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la reclamación. En los eventos en que las pruebas sean eliminatorias, la posibilidad de reclamar se predica respecto de cada una de las pruebas. En los eventos en que las pruebas sean clasificatorias, la posibilidad de reclamar será única al momento de darse a conocer el resultado del proceso de selección.

[...]

Artículo 32. Suspensión de las actuaciones administrativas. Cuando el Superintendente, tenga información sobre hechos constitutivos de presuntas irregularidades en la aplicación de las normas de carrera o de la violación de los derechos inherentes a ella, podrá suspender el trámite administrativo y deberá adoptar las medidas necesarias para corregir

las anomalías, incluida la posibilidad de reiniciar el proceso, siempre que no se hayan proferido actos administrativos con contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, a menos que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección.

La suspensión de las actuaciones administrativas, así como las medidas que se adopten tendientes a corregir las irregularidades, deberán ser comunicadas a todos los participantes en el proceso de selección, con indicación del término dentro del cual pueden intervenir.

[...]

Artículo 37. Instrumentos para la evaluación del desempeño laboral. El Superintendente aprobará, mediante resolución, los instrumentos de evaluación de desempeño laboral para los servidores públicos de la Superintendencia respectiva.

En dichos instrumentos, se determinarán los sujetos de evaluación, los responsables de evaluar, la metodología para la evaluación, los factores a evaluar, los rangos de puntuación, el peso porcentual de cada uno de ellos y los plazos para evaluar.

Parágrafo. Mientras se adoptan los instrumentos de evaluación del desempeño laboral, se aplicarán los instrumentos tipo que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

[...]

Artículo 48. Responsables de la gestión del Sistema. La Secretaría General de cada Superintendencia cumplirá las siguientes funciones en relación con la administración del sistema específico de carrera:

48.1 Establecer de acuerdo con este decreto y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las superintendencias.

48.2 Conformar, organizar y manejar el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser reincorporados, de la respectiva Superintendencia.

48.3 Realizar los procesos de selección para el ingreso a los empleos públicos del sistema específico de carrera, directamente o a través de las universidades públicas o privadas, instituciones de educación superior, que contrate la entidad para tal fin, o el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.

48.4 Determinar, de acuerdo con las responsabilidades, funciones, conocimientos, competencias, capacidades, habilidades y experiencia que se requieran para el desempeño del empleo a proveer, las pruebas a realizar y/o el complemento especial a los instrumentos de selección; el porcentaje de cada una de las pruebas y el puntaje mínimo aprobatorio para las pruebas eliminatorias.

48.5 Elaborar el proyecto de convocatoria para el proceso de selección, de manera que responda a los requerimientos legales y parámetros técnicos definidos para su realización.

48.6 Participar en la elaboración de las diferentes pruebas que se apliquen dentro del concurso.

48.7 Conocer y decidir sobre las reclamaciones que presenten los participantes respecto de los procesos de selección o concursos.

48.8 Expedir las certificaciones de inscripción en carrera que le soliciten y efectuar todas las anotaciones en el registro, con fundamento en los resultados de los procesos de selección.

48.9 Implantar, conjuntamente con el jefe de planeación o quien haga sus veces, el sistema de evaluación del desempeño al interior de cada Superintendencia, de acuerdo con las normas vigentes; establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados del sistema específico de carrera administrativa y efectuar el control y el seguimiento a dicho sistema.

48.10 Diseñar los instrumentos para la evaluación del desempeño, para aprobación del Superintendente.

48.11 Presentar al Superintendente informes sobre los resultados obtenidos en las calificaciones de servicios.

48.12 Remitir a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la periodicidad que dicha Comisión determine, toda la información relacionada con los procesos de selección adelantados y con las novedades de personal de los funcionarios inscritos en carrera.

48.13 Llevar un registro público que contenga la información de los funcionarios inscritos en el escalafón, el cual deberá tener las mismas variables y tipo de información que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil.

[...]

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 17 de marzo de 2005.

Presidente de la República

Alvaro Uribe Vélez

Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Grillo Rubiano.”

III. DEMANDA

Carlos Humberto Moreno Bermúdez y Pedro Alfonso Hernández, presentaron acción de inconstitucionalidad contra apartes de los artículos 6, 10, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 28, 32, 33, 37 y 48 del Decreto Ley 775 de 2005, por considerar que se están otorgando funciones asignadas por la Constitución Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil a otros órganos y entes del Estado. Sostienen que los apartes normativos del Decreto Ley acusados, desconocen varias normas de la Constitución Política, en especial, los artículos 113, 125 y 130, por las razones que se exponen a continuación.

1. Para los accionantes, la jurisprudencia constitucional ha indicado reiteradamente competencias exclusivas y excluyentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil que han sido desconocidas por el Gobierno Nacional, en su papel de legislador extraordinario. Dice al respecto la acción presentada,

“[...] de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política y según los lineamientos de la jurisprudencia constitucional, la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, con carácter exclusivo y excluyente, es la autoridad responsable de la Administración y de la Vigilancia del Sistema General de Carrera y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera (sentencias C-1230/05, C-073/03, C.175/06, C-211/07 y C-753/08, entre otras).

En la medida en que el régimen de carrera de los servidores públicos de las superintendencias hace de los sistemas especiales de origen legal –sistemas específicos–, en cuanto así los dispone el artículo 4° de la Ley 909 de 2004 y ante la ausencia de norma constitucional que disponga que hacen parte de un sistema especial de carrera de origen constitucional, se tiene, en consecuencia, que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la autoridad constitucionalmente competente para administrar y vigilar dicho sistema de carrera.

Por consiguiente, las autoridades de las superintendencias no cuentan con competencia para administrar ni vigilar dicho sistema de carrera. Las normas que hacen parte de esta demanda asignan a las superintendencias y sus autoridades funciones relacionadas con la administración o con la vigilancia de ese sistema de carrera, lo cual evidencia su inconstitucionalidad.”[3]

2. Sostiene la acción presentada, que se trata de la protección de los principios constitucionales fundamentales, en el contexto de la carrera administrativa.

“En ese contexto, interpretar que es la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera. || Esta posición también es consecuente con la adoptada por la Corte en torno al

carácter no independiente de los sistemas especiales de carrera de origen legal y su pertenencia al régimen general. Si los regímenes especiales de origen legal hacen parte del sistema general de carrera, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos debe comprender sin duda alguna a dichos sistemas especiales de origen legal, dado su alto grado de conexidad con la carrera general que en todos los casos tienen que ser administrada y vigilada por la citada Comisión.”

3. Luego de hacer un recuento de cuáles son, a su juicio, las atribuciones de la CNSC[4] inherentes a las funciones de administración y vigilancia de los sistemas de carrera, y de hacer referencia a la posición fijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1230 de 2005, la acción de inconstitucionalidad se pronuncia con relación a las normas concreta y específicamente acusadas de inconstitucionales, en los siguientes términos.

“[...] a partir de la sentencia C-1230/05, la administración de los sistemas específicos de carrera, como el de las superintendencias, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, Así lo precisó la Corte en dicho fallo [...] || En consecuencia, la disposición legislativa en referencia [artículo 6° del Decreto 775 de 2005] es inconstitucional por cuanto asigna la función de administración de ese sistema específico de carrera a cada superintendencia.

No obstante, en aplicación del principio de conservación del derecho y de la especificidad de la regulación legislativa emitida para tales entidades de la Rama Ejecutiva, se demanda la inconstitucionalidad de la expresión ‘cada Superintendencia, bajo la vigilancia de’ contenida en el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005. De esta manera, la norma permanecerá pero será clara al disponer que la administración de dicho sistema de carrera corresponde a la CNSC.

En consonancia con esta determinación, al conformar la correspondiente unidad de materia, resultan por consecuencia y por las mismas razones, inconstitucionales los [...] apartes y normas del mismo Decreto Ley 775 de 2005 [acusado]”

Finalmente, los accionantes se refieren a cada uno de los apartes normativos de las otras doce normas acusadas [10.1, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 28, 32, 33, 37 y 48 del Decreto Ley 775 de 2005], indicando específicamente el fragmento o las expresiones que deberían declararse inexecutable. Se hará referencia a cada una de estas posiciones, cuando se

analicen cada una de las normas.

IV. INTERVENCIONES

1. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Por intermedio de apoderada, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios participó en el proceso de la referencia, para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas. A su juicio, el legislador, ordinario o extraordinario, pueden adoptar sistemas de carrera especiales, en los cuales, de ser necesario, se deben constituir sistemas de vigilancia especiales. A su parecer es un requerimiento razonable que surge de la especificidad técnica de las labores de las superintendencias. Expresamente dijo la intervención,

“[...] en concordancia con la funciones especiales y altamente técnicas dadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre las que encontramos funciones de inspección, control y vigilancia, de uno de los elementos sustanciales del Estado Social de Derecho, que se fundamenta en uno de sus cometidos estatales y constitucionales preservar la calidad de vida de los ciudadanos, las cuales, valga resaltar, son de resorte netamente Presidencial, es claro que estas entidades deben contar con un régimen específico para sus servidores pues, el concepto altamente técnico así lo exige.

Precisando lo expuesto, se debe tener en cuenta que las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo incluye, por sí solas, las de administración del sistema específico de carrera administrativa de la Superintendencia, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 6 de la norma demandada. || Esta disposición debe estudiarse en concordancia con lo señalado en los artículos 4, numeral 3; 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, en la cual se hace plena distinción de las funciones de la Comisión, la primera en cuanto a la administración de carrera, excluido directamente para el caso en concreto para carreras especiales, y el artículo 12, que versa sobre las facultades de vigilancia, específicamente, constituidas para casos como en el presente, en donde su función se ve restringida a los estipulado en la norma en referido.”

2. Superintendencia del Subsidio Familiar

Por medio de apoderada, la Superintendencia del Subsidio Familiar participó en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. En particular, se advierte que la especificidad de la Superintendencia supone que el diseño de las competencias reguladas en los artículos acusados sea tal cual es, esto es, especialmente concebidas para el sistema que regula. Se sostuvo al respecto;

“[...] la Superintendencia del Subsidio Familiar requiere de disposiciones específicas que determinen el ingreso, permanencia, retiro de los funcionarios de la entidad, disposiciones que se encuentran consagradas en el Decreto Ley 775 de 2005 y en su reglamentario 2929 de 2005, actualmente vigentes, toda vez que, a la fecha, no han sido derogados o modificados, ni se ha dictado por parte de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado suspensión provisional o sentencia que declare inconstitucionalidad o nulidad alguna. || Declarar la inexequibilidad de las expresiones y textos normativos descritos en la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional del Servicio Civil [...] sería desnaturalizar el régimen específico de carrera administrativa de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional, el cual quedaría convertido en el sistema general de carrera administrativa, en tanto que son justamente lo apartes demandados los que diferencian el régimen general de carrera administrativa, del régimen específico de las Superintendencias y les permite a éstas actuar con mayor celeridad y oportunidad. Amén de que el Régimen Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional permite a éstas entidades de control, capacitar a todos sus funcionarios sin diferenciación alguna y efectuar evaluaciones específicas que llevan a la consecución de metas de calidad.”

3. Superintendencia de Salud

Por medio de apoderado, la Superintendencia de Salud participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de algunas de las normas acusadas; los artículos 10 y 14. No obstante, se consideró que algunas de las normas acusadas, evidentemente, sí pueden implicar violaciones del orden jurídico vigente. Dijo la Superintendencia,

“Nótese que una de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil con respecto a la administración de la carrera administrativa, es la de remitir un listado con las

personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes y no la de proveer dichos encargos por la misma Comisión. Por lo tanto, considera este interviniente que el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Ley accionado debe declararse constitucional ya que no está vulnerando las competencias asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil y mal puede tornarse en inconstitucional si incluso, se interpreta a la luz de lo consagrado en los artículos 11 y 12 del mismo Decreto Ley.

Nótese también que, de acuerdo con la normatividad [...] la Comisión Nacional del Servicio Civil cuenta con la facultad de establecer los lineamientos generales con que se desarrollará el proceso de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las Superintendencias y no está facultada directamente ni por la Constitución Política ni por la Ley, para adelantar directamente los concursos, sino para administrar el Sistema Específico de Carrera Administrativa. Por lo anterior, el artículo 14 del Decreto Ley accionado deviene constitucional.

Así las cosas, considera este interviniente que existen puntos en los cuales la Corte Constitucional tendrá que analizar hasta qué punto devienen inconstitucionales todos los apartes tachados por [los accionantes], ya que si bien es cierto existen algunos abiertamente ilegales, no por ende le sustraen la función y facultad constitucional de administrar el Sistema Especial de Carrera Administrativa de las Superintendencias Nacionales”.[5]

4. Superintendencia de Puertos y Transporte

El Secretario General de la Superintendencia y el Coordinador de Talento Humano, participaron en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Para la intervención, “[...] es dable sostener que con esta demanda de inconstitucionalidad la Comisión Nacional del Servicio Civil manifiesta desesperación y sosiego legal por querer controlar la administración de un sistema específico que nunca ha tenido, el de las superintendencias. La CNSC únicamente vigila el sistema específico de carrera; la administración de dicho sistema corresponde privativamente a los superintendentes, como supremas autoridades nominadora, quienes en el encargo y en el nombramiento provisional encuentran efectivas herramientas técnicas y eficientes para la conducción del recurso

humano y la satisfacción de las necesidades del servicio de las entidades a su cargo.” Sostiene que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estos sistemas especiales son constitucionales en tanto establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta. Al respecto se cita, por ejemplo, la sentencia C-563 de 2000.

Por medio de la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial de la Superintendencia, Jazmín Rocío Soacha Pedraza, la entidad participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Luego de hacer referencia a los orígenes de los sistemas específicos de carrera administrativa y el régimen de específico de carrera administrativa para la Superintendencia de Industria y Comercio, se concluye: “[...] la Superintendencia de Industria y Comercio requiere disposiciones específicas que determinen el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los funcionarios de la Entidad, disposiciones que se encuentran consagradas en el Decreto Ley 775 de 2005 y en su reglamentario 2929 de 2005, actualmente vigentes, puesto que a la fecha no se ha expedido ninguna otra normatividad que los derogue o modifique, ni se ha dictado por parte de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado sentencia que declare constitucionalidad o nulidad alguna.” A su parecer, declarar inconstitucionales las normas, “[...] conllevaría desnaturalizar el régimen específico de carrera administrativa de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional, y convertirlo en el sistema general de carrera administrativa, en tanto que son justamente los apartes demandados los que diferencian el régimen general de carrera administrativa del régimen específico de la Superintendencias.”

6. Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante apoderado, el Departamento Administrativo solicitó a la Corte Constitucional que se estuviera a lo resuelto en la sentencia que resolvió los expedientes D-8944 y D-8949 o, en su defecto, se declarara inhibida para pronunciarse sobre la demanda. Aunque no se sustenta de manera específica y concreta tal solicitud, la intervención sostiene: “[...] los regímenes específicos de carrera administrativa de creación legal, como el de las

superintendencias, si bien hace parte del sistema general de carrera y no pueden transgredir sus principios constitucionalmente establecidos, tiene una regulación propia, contenida en normas especiales, más flexible que la del sistema general de carrera, el cual no se les aplica. Y los aspectos operativos de la ejecución de los procesos de selección, la definición de los mecanismos para la evaluación del personal y la operatividad del registro público de la carrera especial, no hace parte de los principios básicos de la carrera administrativa, antes enunciados. || El legislador tiene la libertad para determinar, en cada caso, en qué aspectos de la administración pública deben intervenir las diferentes autoridades, y el alcance de la facultad de administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin que necesariamente sea éste el órgano encargado de ejecutar directamente todas las actividades relacionadas con el desarrollo de la carrera administrativa al interior de la entidades públicas.” Posteriormente se hacen comentarios sobre cada una de las normas acusadas, haciendo referencia a la tesis principal expuesta.

7. Superintendencia Financiera de Colombia

Mediante apoderada, la Superintendencia participó en el proceso de la referencia para defender la Constitucionalidad de las normas acusadas, bajo el entendido “[...] que las labores que deben desempeñar las ‘superintendencias’, en cuanto a la operación y desarrollo del sistema específico de carrera que les es aplicable, se ejercen bajo la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Contrario a lo manifestado por los actores, las normas objeto de estudio respetan la competencia para administrar la carrera administrativa, atribuida constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con la naturaleza de dicha competencia y con el alcance dado a la misma por el Legislador, considerando que comporta las actividades de organización, planeación, dirección y control, para el logro de los fines estatales [...]”

8. Superintendencia de Notariado y Registro

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia, participó en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas, en los siguientes términos: “[...] el reglamento concebido por el legislador para las Superintendencias, Decreto Ley 775 de 2005, respetó los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1230 de 2005, tales

como establecer procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garantizar la estabilidad de sus servidores, determinar de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuir a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas.”

9. Superintendencia de Sociedades

Mediante apoderado, la Superintendencia participó en el proceso de la referencia para defender la Constitucionalidad de las normas acusadas. Se advierte que la Constitución no determinó qué implicaba la competencia para administrar la carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que se ha de entender que es el Legislador quien tiene la competencia para desarrollar la cuestión. Para la Superintendencia, “[...] es posible afirmar como lo hace el demandante, que la única vía para desarrollar las facultades de administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuentran enlistadas en la Ley 909 de 2004, máxime si se observa que esos enunciados normativos remiten a otras leyes y a los reglamentos, como lo son las normas demandadas. || [...] deben ser interpretadas de manera tal que corresponda a ese organismo la planeación, organización, dirección y control del sistema específico de carrera, mientras que el Decreto Ley 775 de 2005 no asigna a las Superintendencias funciones de administrar sino de ejecutar y operar el sistema.”

10. Intervenciones ciudadanas

Los ciudadanos Gustavo Alberto Aguirre Cruz y Carlos Alfredo Moreno Cruz, participaron en el proceso para respaldar la acción de inconstitucionalidad, con base en los mismos argumentos presentados por ésta.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Retomando la jurisprudencia constitucional al respecto, se sostiene que “[...] la administración y vigilancia de la carrera administrativa en las entidades que gozan de un sistema específico de carrera está a cargo la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. A su parecer, con fundamento en lo decidido por la Corte en la sentencia C-1230 de 2005, “[...] el Ministerio Público considera que los artículos 6 y 48 del Decreto 775 de 2005,

deben ser declarados inexecutable.”

2. Con relación a las demás disposiciones demandadas, se dice, “[...] debe tenerse en cuenta que la regulación sobre los sistemas específicos de carrera compete al legislador, así se infiere del contenido del artículo 150-23 de la Carta Política [...]. De hecho, la expedición del Decreto Ley 775 de 2005 se hizo por el legislador extraordinario con base en las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 4 del artículo 53 de la Ley 909 de 2005. El Decreto 775 de 2005, a su vez, fue reglamentado mediante el Decreto 2929 del 29 de agosto de 2005, en uso de las facultades que devienen del artículo 189-11 de la Constitución. || Pero, así mismo debe aclararse que de acuerdo con lo analizado en la mencionada sentencia, la facultad del legislador lo es para crear sistemas específicos de carrera; mientras tanto, la determinación de la realización de los concursos públicos y sus características, que también corresponde al legislador, debe sujetarse a lo estatuido en el artículo 130 Superior, según el cual la administración y vigilancia de los sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- en los términos de la ley, especialmente a lo reglado en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004 en relación con las funciones de administración de dicha comisión.”[6]

2.1. Concluye entonces el Ministerio Público, “[...] que las plantas de personal de las superintendencias comportan la incorporación de personal asistencial, técnico y profesional cuyos perfiles deben guardar estrecha relación con la naturaleza de aquellas y con las funciones específicas de cada una, por ello, asume el Ministerio Público que entre cada una de las superintendencias y la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- existe una relación de colaboración tal que permita la organización y convocatoria de los concursos para la adecuada provisión de los cargos en aquellas entidades. || Por tal motivo, el Ministerio Público entiende que los artículos 10 numeral 1, y las expresiones demandadas de los artículos 20, 23, 32 y 37, son executable, bajo el entendido que dicha función se ejerza por la respectiva superintendencia en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-.”

2.2. Finalmente, con relación al artículo 33 [que prevé un registro del sistema específico de carrera en las superintendencias], se indica que no existe incompatibilidad alguna con la función de administrar los regímenes específicos de carrera que compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-, por lo que se solicitará su declaratoria de executable.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Problema Jurídico

2.1. Los accionantes consideran que varias normas del Decreto Ley 775 de 2005, 'por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional', implican el desconocimiento de las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por cuanto éstas le son conferidas a otras entidades, a las Superintendencias. Para los accionantes, la jurisprudencia constitucional, a partir de la sentencia C-1230 de 2005, precisó su jurisprudencia en la materia, indicando que de acuerdo con el orden constitucional vigente, salvo los Sistemas de Carrera Administrativa exceptuados por la propia Constitución Política, su administración y vigilancia corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así, el artículo sobre administración y vigilancia del Sistema (artículo 6), sería claramente inconstitucional, pues es el que establece que la administración estará en cabeza de en una entidad distinta (las superintendencias). Con relación a los demás doce artículos del Decreto Ley en cuestión, se alega que se da un fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia, de manera evidente. Las normas acusadas por los accionantes son las siguientes: aquella que determinan la provisión de empleos (artículo 10); otras ocho que se ocupan de varios aspectos referentes a la realización de los concursos, a saber: la competencia para adelantarlos (artículo 14), su organización y ejecución (artículo 15), la elaboración y fijación del contenido de la convocatoria (artículo 17), las inscripciones (artículo 20), las reclamaciones de los aspirantes (artículo 21), las pruebas o instrumentos de selección (artículo 23), las reclamaciones por los resultados (artículo 28) y la suspensión de actuaciones administrativas (artículo 32). Por último, también se considera inconstitucional por consecuencia las competencias que establece el Decreto Ley acusado en materia de registro público del sistema específico de carrera

administrativa (artículo 33), los instrumentos para la evaluación del desempeño laboral (artículo 37) y con relación a los responsables de la gestión del sistema (artículo 48).

2.2. En otras palabras, la Corte Constitucional debe resolver los siguientes problemas: (i) ¿viola el legislador la competencia asignada constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil ('administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial'; art. 130, CP) al establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil? (ii) En caso de responder afirmativamente el problema anterior: ¿se han de declarar inconstitucionales por consecuencia, aquellas facultades objeto de la demanda (artículos 10, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 28, 32, 33, 37 y 48), que fueron concedidas a la Superintendencias sobre el supuesto de que estas entidades tienen la competencia para administrar el respectivo sistema de concurso específico y no la Comisión Nacional del Servicio Civil?

2.3. Para resolver estas cuestiones la Sala se referirá a la facultad del legislador para crear regímenes especiales de carrera administrativa, en primer término. Luego, hará referencia a las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil para, finalmente, pasar a analizar la inconstitucionalidad del artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005 y la inconstitucionalidad por consecuencia del resto de normas acusadas por los accionantes.

3. El legislador tiene la facultad para crear regímenes especiales de carrera administrativa

3.1. Con ocasión de una demanda en contra del artículo 4° la Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones", por medio de la cual se establece qué se entiende por sistema específico de carrera administrativa,[7] la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia, en el sentido que sí pueden existir estos sistemas de carrera administrativas especiales, de origen legal (sentencia C-1230 de 2005).[8] En efecto, en aquella oportunidad el demandante alegó que el legislador no podía crear sistemas de carrera especiales, puesto que los mismos sólo podían tener sustento constitucional.[9] La Corte Constitucional no compartió las razones presentadas, desatendió la solicitud de declarar

inconstitucionales las disposiciones acusadas[10] y confirmó su jurisprudencia en los siguientes términos,

“Ahora bien, de acuerdo con el contenido del artículo 130 Superior, el cual le asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos -salvo de las que tienen carácter especial-, la jurisprudencia ha dejado establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa[11]: la carrera general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004, y las carreras de naturaleza especial. En relación con los regímenes especiales, ha destacado que éstos tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general, y también tienen origen legal, en la medida que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley.”[12]

3.2. Concretamente, con relación a los regímenes de carrera administrativa especiales legales,[13] la sentencia C-1230 de 2005, indicó que se ha de reconocer un amplio margen de libertad al Congreso de la República. Retomando la jurisprudencia de la Corte (sentencia C-563 de 2000), se indicó que “[...] la naturaleza compleja de la función pública justifica que el legislador pueda diseñar ‘sistemas específicos de carrera administrativa’, en los casos en que las normas de la carrera general no le permitan a las entidades estatales cumplir adecuadamente con sus funciones o, en su defecto, cuando interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos. [...] la existencia de los sistemas específicos no pretende excluir del régimen de carrera al personal de las entidades estatales sometidas al mismo, sino diseñar sistemas alternos o complementarios considerando sus particulares circunstancias, esto es, teniendo en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones y tareas a ellas asignadas, las cuales no permiten homologación con las que normalmente llevan a cabo otros organismos del Estado. [...]”.[14]

3.4. Ahora bien, como lo ha indicado la Corte, no se trata de exceptuar a ciertas entidades del sistema de carrera administrativa. Lo que se pretende es reconocer las herramientas adecuadas y necesarias para que el sistema de carrera se adecue a las singularidades y especificidades de ciertas funciones de la administración.[17] Así, reitera la Sala que “[...] con fundamento en los artículos 125, 130 y 150 de la Carta, el Legislador está plenamente

habilitado para instituir sistemas especiales de carrera, sin perjuicio de que éstos se encuentren debidamente justificados y observen los principios y reglas que orientan el régimen general de carrera [...]”.[18]

4. La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la competencia constitucional para administrar y vigilar los sistemas específicos de carrera

4.1. Prevalencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil

4.1.1. El Constituyente de 1991 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, como un órgano autónomo e independiente y le encargó, como regla general, la función específica de administrar y vigilar los regímenes de carrera.[19] Se buscó con ello que fuera ajeno a las influencias de otras instancias del poder público, para asegurar que el sistema de concurso de méritos 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, se lleve a cabo de manera transparente, idónea e imparcial, conforme con los postulados constitucionales y legales que regulan la materia. El propósito constitucional, por lo tanto, es asegurar que los procesos de selección de personal se adelanten sin presiones de ninguna clase y lejos de los intereses políticos o burocráticos.[20]

4.1.2. En la sentencia C-746 de 1999, la Corte Constitucional precisó su posición jurisprudencial con relación al alcance de las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, advirtiendo que “[...] sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia.”[21] Esta posición jurisprudencial, que se pretendió variar en un par de ocasiones,[22] ha sido confirmada y reiterada por la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la sentencia C-1230 de 2005 así,

“Coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. [...]”

La posición de la Corte se fundó en cinco argumentos de carácter hermenéutico que la llevaron a preferir esta posición jurisprudencial, por encima de las demás. A continuación se transcriben,

[i] Según quedó explicado en esta Sentencia, la Constitución del 91 consagró el sistema de carrera como la regla general para el acceso al servicio público (art. 125), y con ese mismo propósito le asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia “de las carreras de los servidores públicos” (art. 130). Si ello es así, no queda duda que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 Superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional, o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política [...]

[ii] Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos”, excepción hecha de las que tengan carácter especial”, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre “las carreras de los servidores públicos”; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador. El vocablo “y” -que representa la vocal i-, mencionado en el artículo 130 Superior para referirse a las labores que le corresponde cumplir a la Comisión, es utilizado en dicho texto como conjunción copulativa, cuyo oficio es precisamente unir, ligar y juntar en concepto afirmativo las dos acepciones, “administración y vigilancia”, de modo que se entienda que se trata de dos funciones que se deben ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales.

[iii] La interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas

especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir.

[iv] En ese contexto, interpretar que es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera.

[v] Esta posición también es consecuente con la adoptada por la Corte en torno al carácter no independiente de los sistemas especiales de carrera de origen legal y su pertenencia al régimen general. Reiterando lo expresado en el punto anterior, aun cuando los sistemas especiales creados por el legislador se caracterizan por contener regulaciones específicas

para el desarrollo y aplicación de la carrera en ciertos organismos públicos, en realidad no son considerados como regímenes autónomos e independientes sino como parte de la estructura de la carrera general. La incorporación de los sistemas especiales de origen legal al régimen general, lo dijo la Corte, es consecuencia de ser esta última la regla general y, por tanto, de la obligación que le asiste al legislador no sólo de seguir los postulados básicos del sistema general de carrera, sino del hecho de tener que justificar en forma razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común y la necesidad de aplicarle una regulación especial más flexible. Bajo ese entendido, si los regímenes especiales de origen legal hacen parte del sistema general de carrera, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos debe comprender sin duda alguna a dichos sistemas especiales de origen legal, dado su alto grado de conexidad con la carrera general que en todos los casos tiene que ser administrada y vigilada por la citada Comisión.”

4.1.3. Por ello, reitera la Sala Plena la posición jurisprudencial según la cual “[...] es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas.” (C-1230 de 2005). Como lo indicó la Corte en aquella oportunidad, si bien es cierto que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa para ocuparse de la carrera administrativa general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, “[...] dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser éste un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil.”[23]

4.2. La administración de las carreras de los servidores públicos

La Constitución Política, por tanto, establece que la Comisión Nacional del Servicio civil es responsable de ‘la administración y la vigilancia de las carreras de los servidores públicos’, salvadas las excepciones previstas por la misma carta (art. 130, CP).

4.2.1. Resalta la Sala que la Constitución establece las expresiones 'la administración' y 'la vigilancia' de forma escueta. Esto es, no se desarrolla cuál es su contenido. No se determina qué se ha de entender por cada uno de estos conceptos de forma detallada y precisa. En otras palabras, se trata de conceptos jurídicos indeterminados; nociones contempladas por la Carta de forma amplia y general, sin mayores delimitaciones y precisiones.[24] Tal técnica constitucional conlleva un respeto hacia la deliberación democrática, permitiendo que sea ésta la que precise el alcance de lo que implica la administración y la vigilancia de los sistemas de carrera administrativa.

4.2.2. Por supuesto, el que se trate de conceptos jurídicos indeterminados y no de nociones jurídicas delimitadas de forma clara y precisa, no quiere decir que pueda el legislador prescindir de algunos contenidos básicos y estructurales de sentido y significación que tienen ambas nociones. No puede dejarse de poner en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil funciones que clara y evidentemente se requiere tener asignadas para poder 'administrar' o 'vigilar' un sistema de carrera administrativa. Si bien existen 'zonas de penumbra' en que el alcance del significado de la expresión 'administración' de los sistemas de carrera pueden ser precisadas o delimitadas con autoridad por parte del legislador respecto a qué implica administrar o vigilar un sistema de carrera administrativa, existe un núcleo duro de significado, unos contenidos mínimos que no pueden ser desconocidos.[25]

4.2.3. Según el uso corriente de la expresión 'administrar', se hace referencia a ordenar, disponer u organizar.[26] Teniendo en cuenta el uso habitual de las expresiones en derecho, concretamente, puede señalarse que administrar implica, 'gobernar', 'regir', 'cuidar', 'manejar'. [27] De forma específica, suele entenderse que la administración de un asunto público, suele implicar algunos aspectos básicos.[28] A saber, la autoridad, sin la cual, nada se puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para que no se trate de un poder arbitrario; la independencia, que le permite, además de ejecutar, disponer y organizar. La generalidad y neutralidad de las reglas y principios que la rigen; la permanencia, por la naturaleza de sus fines y la capacidad de acción, basada en los medios de los que disponen aquellas personas que, por sus méritos, han sido designadas para ejercer la administración pública. En tal sentido, estos conceptos constituyen unos de los criterios básicos para establecer los contenidos básicos y nucleares de la 'administración de las carreras administrativas'.

4.2.4. La jurisprudencia constitucional se ha referido a la función de administrar las carreras administrativas por parte de la Comisión, en el contexto de las reglas generales de la función administrativa. Dijo al respecto,

“La Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce funciones administrativas y de vigilancia, por lo tanto, su actividad está regida por lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política. Esta disposición define la función administrativa, establece sus principios teleológicos y también los organizacionales; en esta medida, los actos de la Comisión deben ser ejercidos con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a los cuales se agregan los de objetividad e independencia establecidos en el artículo 7º de la ley 909 de 2004.

4.2.5. Mediante la Ley 909 de 2004 el Congreso de la República expidió las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. En el artículo 11 de la Ley, se definieron cuáles son las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. El artículo 11 de la Ley 909 de 2004, por tanto, es el parámetro legal expedido en democracia, para determinar y precisar qué se ha de entender por la competencia de administrar un sistema de carrera administrativa, bajo el orden constitucional vigente. El legislador, expresamente, advierte que “la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes [once] funciones”, en “ejercicio de las atribuciones [constitucionales] relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa”, las cuales, por supuesto, deben ejercerse con el debido respeto al orden jurídico vigente: (i) establecer los lineamientos generales para el desarrollo de los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa; (ii) acreditar a las entidades que realizarán tales procesos y establecer las tarifas de los contratos que se celebraran con las mismas; (iii) elaborar las convocatorias a los concursos; (iv) establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera; (v) conformar, organizar y manejar el banco nacional de listas de elegibles [con dos casos específicos de información, el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia]; (vi) remitir a las entidades las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentran vacantes definitivamente, de acuerdo con los

bancos de datos mencionados; (vii) administrar, organizar y actualizar, el registro público de empleados inscritos en carreras administrativas; (viii) expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa; (ix) realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público, a través de universidades o instituciones de educación superior; (x) elaborar y difundir estudios sobre aspectos de la gestión del empleo público (en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño) y (xi) absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.[30]

4.2.6. La jurisprudencia constitucional, a propósito de la evaluación de constitucionalidad de normas legales y reglamentarias con fuerza de ley distintas,[31] se refirió al artículo 11 de la Ley 909 de 2004 en los siguientes términos,

“Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 130 de la Carta Política, el legislador separó las funciones que la Comisión ejerce para administrar la carrera administrativa (Ley 909 de 2004, art. 11), de aquellas que le corresponden como órgano encargado de vigilar la aplicación de las normas relacionadas con el ingreso, ascenso y retiro de la función pública (Art. 12 de la misma ley). Precisamente, las disposiciones atacadas hacen parte del artículo 12, es decir, están referidas a las atribuciones otorgadas a la Comisión para ejercer su poder de vigilancia, función esta que implica una modalidad de control, es decir, indica el poder de hacer cumplir sus normas a efectos de permitírsele poder cumplir con sus funciones, para lo cual requiere de cierta autoridad coercitiva, pues de otra manera, la función de vigilancia asignada mediante el artículo 130 superior, podría quedar en el simple enunciado.

[...] El propósito de las normas que se examinan, es complementar la facultad de impartir órdenes e instrucciones, dotando a la Comisión de instrumentos jurídicos aptos para ejercer la función de vigilancia que el constituyente le asignó, teniendo en cuenta que el control sobre la aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa legítima el otorgamiento de un cierto poder sancionatorio, a fin de que las órdenes e instrucciones impartidas no sean desatendidas, en desmedro de la eficacia propia de la competencia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La vigilancia, entendida como el control sobre el cuidado, atención y cumplimiento exacto de las cosas que están a cargo de cada uno,[32] debe estar acompañada de la autoridad suficiente, proporcional y necesaria para el cumplimiento de la función propia de un órgano como la Comisión Nacional del Servicio civil.”[33]

Por supuesto, la jurisprudencia ha resaltado el amplio margen de configuración con el que cuenta el Congreso de la República para diseñar la Comisión Nacional del Servicio Civil[34] y sus competencias.[35]

4.2.7. Si bien la Sala considera que las funciones mencionadas, prima facie, permiten la administración de los sistemas de carrera, debe aclarar que el objeto del presente proceso no es el análisis de la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 909 de 2004. Esto corresponderá a la Corte examinarlo en el momento en que una acción pública de inconstitucionalidad le dé competencia para hacerlo, dentro de un proceso judicial al respecto,[36] cuestión que no ha ocurrido.[37] A continuación, se pasa a analizar la constitucionalidad de las normas legales que son objeto del presente proceso de constitucionalidad.

5. Análisis de las normas reglamentarias, con fuerza de ley, acusadas en el presente proceso

Teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional, pasa la Sala Plena de la Corte Constitucional a considerar los cargos presentados, a propósito de cada una de las disposiciones normativas con fuerza de ley que fueron controvertidas por el accionante. En primer lugar se referirá al artículo 6° y, posteriormente, a las inconstitucionalidades por consecuencia.

5.1. La Comisión Nacional del Servicio Civil administra el sistema específico de carrera de cada superintendencia

5.1.1. Para los accionantes, el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005 viola los artículos 13, 125 y 130 de la Constitución Política, en tanto asigna la función de administración de ese sistema específico de carrera a cada Superintendencia, dejando a la Comisión únicamente la vigilancia del sistema. En consecuencia, solicitan que se declare inexecutable, parcialmente, el artículo, para conservar sólo aquel sentido que no es contrario al orden

constitucional vigente.

5.1.2. La Sala considera que asiste la razón a la demanda. Tal como se advirtió previamente, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente (consolidada en la sentencia C-1230 de 2005), la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, tiene, entre otras, la función de administrar y vigilar las carreras especiales de origen legal, denominadas por el legislador, carreras específicas. En tal medida, la administración del sistema específico de carrera de cada Superintendencia es competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5.1.3. La especial protección que dio el constituyente de 1991 a la carrera administrativa, implica además, que se haga una consideración con relación al origen de la norma en cuestión.

El Congreso de la República decidió autorizar al Gobierno, por seis meses, para poder expedir normas con fuerza de ley, con relación, entre otros asuntos, al 'sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional' (artículo 53, numeral 4°, Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"). Es con base en tales parámetros que se expidió el Decreto Ley 775 de 2005. Por tanto, la decisión de variar la administración del sistema específico de carrera de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional la tomó de forma específica y autónoma el legislador extraordinario, no el legislador en sentido formal y estricto. Una cosa es que el Congreso de la República, mediante una ley formal, tome una decisión que morigera el poder de la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo y contrapeso significativo de la rama del poder Ejecutivo, a que sea el propio poder Ejecutivo, en su calidad de legislador extraordinario, quien tome esa decisión. La defensa del sistema de frenos y contrapesos que inspiró la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil se justifica, precisamente, en la idea de controlar la Administración Pública nacional, en el contexto de un régimen de carácter presidencial y con acento centralista.

5.1.4. Teniendo en cuenta el texto de la norma acusada, la Sala considera que el sentido propuesto por los propios demandantes es adecuado [declarar inexecutable las expresiones

'cada Superintendencia, bajo la vigilancia de', contenida en el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005], por cuanto deja en claro que la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la función constitucional de administrar el servicio específico de carrera de las Superintendencias. La norma quedaría entonces así,

"Artículo 6°.- Administración y vigilancia. La administración del sistema específico de carrera será de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil."

5.1.5. Ahora bien, se podría considerar que la norma, de quedar en tales términos, generaría la incertidumbre con relación a la vigilancia. En la medida que el texto de la norma sólo hablaría de la administración, podría generar la lectura según la cual se le reconoce esa función pero no necesariamente la de vigilancia. Para la Sala de esta Corporación, esta interpretación no sería aceptable, si se tiene en cuenta la razón por la cual se adopta la presente decisión (la defensa de las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil). Además, el nombre del artículo mismo, evidenciaría la historia y sentido de la norma, el cual pretendía cobijar no sólo la administración sino también la vigilancia. Sin embargo, tratándose de una cuestión de gran importancia dentro del sistema jurídico que rige la administración pública, se considera necesario condicionar la exequibilidad de la norma, bajo el entendido de que la Comisión Nacional del Servicio Civil también tiene la función de vigilancia del sistema específico de carrera de la Superintendencias de la Administración Pública Nacional para evitar cualquier ambigüedad o mal entendido al respecto.

5.1.6. En conclusión, el legislador viola la competencia asignada constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 125 y 130, CP) al establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, y no la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta violación es especialmente grave si la decisión no fue adoptada por el Congreso de la República sino por el Ejecutivo, en su calidad de legislador extraordinario.

5.1.7. A continuación, la Sala pasa a considerar el resto de normas acusadas del Decreto Ley, frente a las cuales no se presentaron cargos concretos y específicos, sino que se considera que, por consecuencia, deben ser declaradas inconstitucionales. En efecto, afirman los accionantes en su demanda que si se declara inconstitucional, parcialmente, el

artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005 por cuanto es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a la entidad que le compete la administración del sistema especial de carrera de las Superintendencias, “[...] resultan, en consecuencia y por las mismas razones, inconstitucionales [el resto de] apartes y nomas del mismo Decreto [que fueron acusadas].”[38] El resto de las normas acusadas serán analizadas en dos grupos, en el primero, se hará referencia a aquellas que o bien no son inconstitucionales, o bien no lo son si se interpretan de acuerdo con el orden constitucional vigente (5.2). En segundo lugar, se hará referencia a aquellas normas que sí implican, en consecuencia, una tensión con las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil (5.3).

Varias de las normas acusadas en el presente proceso, son constitucionales sí y sólo sí, se entiende que las disposiciones en cuestión no desconocen o alteran las competencias propias de la Comisión Nacional del Servicio Civil. A juicio de esta Sala, en estos casos no se da una evidente inconstitucionalidad por consecuencia, en tanto el contenido normativo de aquella disposición no depende necesariamente de la vigencia del sentido original del artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005. Las siguientes, son las normas acusadas que no son necesariamente inconstitucionales por consecuencia, como alegan los accionantes.

5.2.1. El numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Ley 775 de 2005

“Artículo 10. Competencia para la provisión de empleos. La facultad para proveer los empleos en las superintendencias se ejercerá de la siguiente manera:

10.1 Los empleos del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias serán provistos por los Superintendentes, de acuerdo con las formas de provisión de empleos establecidas en el presente decreto;”

5.2.1.1. El artículo 10 del Decreto Ley 775 de 2005 establece la manera como se debe ejercer la facultad para proveer los empleos en las superintendencias. El artículo contempla tres numerales. El segundo se refiere a los empleos de libre nombramiento y remoción, el tercero al nombramiento de los Superintendentes, y el primero, objeto de la presente demanda, a los empleos del sistema específico de carrera administrativa. En este último caso (el primer numeral), la norma indica que éste tipo de empleos, serán provistos por los Superintendentes, de acuerdo con las formas de provisión de empleos establecidas en el Decreto Ley 775 de 2005.

Del numeral 10.1 del artículo 10, solicitan los accionantes que se declare inconstitucional la expresión 'por los Superintendentes' pues, a su juicio, en esta forma la orden de proveer los cargos correspondería, en aplicación de los resultados de los concursos, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, no a los Superintendentes.[39]

5.2.1.2. Para la Sala Plena de esta Corporación, una lectura acorde a la Constitución Política de la norma acusada no implica una contradicción con la competencia constitucional de la Comisión Nacional de administrar la carrera administrativa especial de las Superintendencias. Proveer los cargos 'de acuerdo con las formas de provisión de empleos establecidas en el presente Decreto' [Decreto Ley 775 de 2005]. Teniendo en cuenta el análisis de constitucionalidad del artículo 6°, mediante el cual la Sala deja en claro el alcance de la competencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, no es posible interpretar que el Superintendente 'administra' la carrera administrativa especial. El acto mismo de proveer los cargos no tiene semejante alcance dentro del orden constitucional vigente. En un sistema de provisión de empleos regido por el sistema de carrera administrativa lo que se busca, precisamente, es evitar que tales decisiones dependan de la voluntad o el arbitrio de una persona o un grupo de personas, y no de reglas y principios objetivos que se apliquen de forma neutral y transparente.

Se insiste, el hecho de que sean los Superintendentes los que provean los cargos de cada una de sus entidades no implica en forma alguna, que el funcionario pueda tomar la decisión en cuestión de forma libre y arbitraria, sin tener en cuenta las reglas legales y reglamentarias aplicables. De hecho, la Ley 909 de 2004 establece en su artículo 11 que una de las facultades que le permite a la Comisión Nacional del Servicio Civil "remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos" [literal f].

5.2.1.3. Pero, además de que la consecuencia normativa que según la demanda se sigue del numeral 10.1 no es evidente (que se va a entender que las Superintendencias administran el sistema de carrera de su entidad), con base en la cual los accionantes reclaman la inconstitucionalidad por consecuencia, no se ofrece argumento adicional alguno para sustentar la inconstitucionalidad de la norma. En tal sentido, reitera la Sala que las normas

legales expedidas y sancionadas por el sistema político, se presumen constitucionales; si un ciudadano desea que sean declaradas inconstitucionales, debe aportar razones suficientes que así lo muestren y, en ejercicio de sus derechos políticos, adelantar el juicio correspondiente.

5.2.1.4. En resumen, al igual que lo sostiene el Ministerio Público, la Corte Constitucional considera que el legislador extraordinario no desconoce las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al establecer que los empleos del sistema específico de carrera serán provistos por los Superintendentes 'de acuerdo con las formas de provisión de empleos' establecidas en el Decreto Ley 775 de 2005. Por tanto, cumplir tal función no implica, necesariamente, administrar el Sistema de Carrera específico respectivo.

5.2.1.5. Ahora, si bien para la Sala es claro que una interpretación acorde a la Constitución Política no puede dejar duda de las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil y que los funcionarios tienen el deber de interpretar las normas a la luz del orden constitucional vigente, reconoce que existe el riesgo de que las normas acusadas puedan ser interpretadas intentando expandir el ámbito de competencia de las Superintendencias, en desmedro de la Comisión Nacional del Servicio Civil, afectando así el diseño constitucional expuesto previamente.

El riesgo de que las normas reglamentarias con fuerza de ley acusadas puedan ser interpretadas de forma contraria a la Constitución surge de la redacción misma de tales textos normativos. En la medida en que al momento de ser concebidos se consideraba que los sistemas de carrera en las Superintendencias serían administrados por estas mismas entidades, la redacción de las competencias que le fueron asignadas, no eran sensibles a las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Se entendió que las mismas sólo se mantendrían en lo referente a la vigilancia de esos sistemas específicos de carrera.

Al juez constitucional le corresponde por tanto, armonizar y compatibilizar los diferentes valores y principios constitucionales en juego. Primero, debe proteger el orden constitucional vigente e impedir que normas de inferior rango o jerarquía, especialmente cuando no tienen origen en un foro y un proceso democrático, lo cual, en el presente caso,

significa proteger las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Pero a la vez, le corresponde proteger el orden legal y reglamentario establecido. El principio de conservación del derecho impide al juez optar por declarar inconstitucional las normas sometidas a su consideración, ante cualquier posible contradicción o confrontación del orden constitucional. La dificultad y el costo social que tiene el proceso de construcción de las reglas con valor jurídico debe ser considerada por el juez constitucional, intentando preservar su existencia y vigencia hasta donde sea posible.[40]

En tal medida, en aquellos casos en los que se considere que la redacción inicial de las normas acusadas puede generar el riesgo de desconocer las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debido a los presupuestos desde los cuales se partió en el momento de su redacción, serán declarados inexecutable aquellos apartes claramente contrarios, que al ser suprimidos evitan el riesgo de la interpretación que desconoce la Carta Política, o declarando executable la norma, pero a condición de no interpretarla desconociendo las competencias de la Comisión. De esta manera se respetan las competencias constitucionales de dicha comisión no sólo en materia de vigilancia del sistema de carrera, sino también, en materia de administración del mismo.

Por tanto, se declarará constitucional la norma acusada, por los cargos analizados, pero advirtiendo expresamente en la parte resolutive que se hace bajo el entendido que “los Superintendentes deberán respetar la función de administración del Sistema específico de carrera de las Superintendencias, que compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil”, para evitar que la norma pueda ser interpretada de otra manera, contrariando el orden constitucional vigente.

5.2.2. Artículo 20 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 20. Inscripciones. Las inscripciones se harán en la Superintendencia convocante en el término previsto en la convocatoria y podrá hacerse por el medio o medios habilitados para este fin en la respectiva Superintendencia. Los aspirantes deberán diligenciar el formulario de inscripción que estará disponible en el área de atención al público y en la página electrónica de cada Superintendencia.

No se podrá exigir la presentación personal del formulario para la inscripción. Los documentos que acrediten las condiciones exigidas, podrán anexarse en copia simple.

5.2.2.1. El artículo 20 acusado se ocupa de regular las inscripciones, advirtiendo que estas se harán 'en la Superintendencia convocante', en el término previsto en la convocatoria y podrá hacerse por el medio o medios habilitados para este fin 'en la respectiva Superintendencia'. Para los accionantes los apartes normativos señalados son inconstitucionales por consecuencia, puesto que presuponen que las Superintendencias son las que administran los sistemas de carrera específicos y no la Comisión Nacional del Servicio Civil.[41]

5.2.2.2. La Sala no comparte el argumento de los accionantes. Indicar que en una determinada institución se realice el acto físico de la inscripción, o que se haga de acuerdo a los medios habilitados para ello, en modo alguno implica necesariamente, que se deba presuponer que es la Superintendencia, y no la Comisión Nacional, la que administra el sistema de carrera específico. La única expresión que puede generar un equívoco es la palabra 'convocante' que puede llevar a pensar que es la Superintendencia la que en sentido estricto convoca al concurso y no la Comisión Nacional.

5.2.2.3. Nuevamente, una lectura de las disposiciones reglamentarias con fuerza de ley acusadas dentro del presente proceso a la luz del orden constitucional vigente, no debería llevar a un funcionario a desconocer la autoridad dada por la Carta Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para evitar que la norma acusada pueda ser interpretada de forma tal que se desconozca la competencia constitucional asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Sala considera que basta declarar la inconstitucionalidad de la expresión 'convocante' contenida en el artículo 20 acusado. En esta oportunidad, a diferencia de la norma analizada previamente, no es necesario condicionar la interpretación de la disposición declarada exequible. Esta vez, basta con excluir la expresión en cuestión para proteger, por un lado, la competencia constitucional de la Comisión Nacional y, a la vez, respetar el principio de conservación del derecho, permitiendo que la mayor parte del texto normativo estudiado se mantenga vigente en el ordenamiento. Por tanto, se declarará la exequibilidad del artículo 20 del Decreto Ley 775 de 2005, a excepción de la expresión 'convocante' que se declarará inexecutable.

5.2.3. Artículo 23 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 23. Pruebas o instrumentos de selección. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad evaluar la capacidad, adecuación, competencia, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad y eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

Los medios de valoración serán determinados por cada Superintendencia de acuerdo con la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos. A cada prueba se le asignará un peso teniendo en cuenta la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos.

Dentro de las pruebas que se podrán utilizar están:

[...]

23.4 Entrevista. Cuando en un concurso se programe entrevista, esta será grabada, tendrá un número plural de evaluadores y no podrá tener un valor superior al quince por ciento (15%) dentro de la calificación total del concurso. Los objetivos y estructura de la entrevista, así como los aspectos relevantes de las respuestas dadas por el entrevistado, quedarán consignados en formularios previamente adoptados por cada Superintendencia.

23.5 Análisis de antecedentes.

[...]

5.2.3.2. Para la Sala, la función de fijar los medios de valoración establecida en el segundo inciso, no implica desconocer de forma evidente y necesaria la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar el sistema de carrera específica. De hecho, prima facie, parece razonable que la propia Superintendencia pueda indicar medios de valoración de los candidatos, de acuerdo con la naturaleza y el perfil de los empleos a ser provistos. El que sea la Comisión Nacional la encargada de administrar y dirigir el proceso, en modo alguno puede implicar la exclusión total de las Superintendencias del desarrollo de un asunto que es de toda su incumbencia (la selección de personal humano capacitado y con mérito para asumir sus funciones). Los aportes que se hacen al proceso manera

genérica, orientados a brindar elementos para determinar las capacidades y habilidades que se requieren de los candidatos, así como las formas de evaluarlos, sólo pueden ser bienvenidas. No excluyen competencia constitucional alguna.

5.2.3.3. El problema sería, por tanto, que la competencia consagrada en el artículo 23, debido a su redacción, podría ser entendida de manera excluyente, en el sentido de fijar una competencia privativa en las Superintendencias, lo cual desconocería la competencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El riesgo de que la norma pueda ser interpretada de esta manera contraria al ordenamiento constitucional, lleva a la Sala a tomar una decisión de exequibilidad condicionada, facilitando el que la norma pueda interpretarse de tal manera que asegure el imperio de la Constitución.

5.2.3.4. Algo similar ocurre con la función cuestionada, que se contempla en el cuarto numeral del artículo 23 acusado. Que sea la Superintendencia la que adopte los formularios para las entrevistas no implica el desconocimiento de la competencia de administración del sistema de carrera específico, si esta función se ejerce respetando el orden constitucional vigente, esto es, las competencias propias de la Comisión. La Superintendencia puede cumplir tal función, siempre y cuando la adopción de tales cuestionarios no desconozca los parámetros que, en virtud del orden jurídico vigente y sus competencias, establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil. En esta ocasión también, la redacción de la norma, debido a los presupuestos de los que partió, no es sensible a respetar y proteger las competencias constitucionales. Sin embargo, en este caso es factible interpretar el numeral acusado de manera conforme a la Carta, esto es, de una forma en que no se afecta la competencia constitucional propia de la Comisión.

5.2.3.5. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del inciso segundo y del numeral 4 del artículo 23 del Decreto Ley 775 de 2005, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de la Superintendencia, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5.2.4. Artículo 32 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 32. Suspensión de las actuaciones administrativas. Cuando el Superintendente, tenga información sobre hechos constitutivos de presuntas irregularidades en la aplicación de las normas de carrera o de la violación de los derechos inherentes a ella, podrá

suspender el trámite administrativo y deberá adoptar las medidas necesarias para corregir las anomalías, incluida la posibilidad de reiniciar el proceso, siempre que no se hayan proferido actos administrativos con contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, a menos que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección.

[...]

5.2.4.1. El artículo 32 acusado se ocupa de la suspensión de las actuaciones administrativas. Para los accionantes, el contenido normativo acusado de inconstitucional, es que se consagre en cabeza del Superintendente la posibilidad de suspender el trámite administrativo del concurso, 'cuando tenga información sobre hechos constitutivos de presuntas irregularidades en la aplicación de las normas de carrera o de la violación de los derechos inherentes a ella'.^[43]

5.2.4.2. Para la Sala Plena de la Corte, la inconstitucionalidad por consecuencia en este caso no es necesaria ni evidente, como lo alegaron los accionantes. Tener la posibilidad de suspender un concurso, ante la información de que están teniendo lugar irregularidades, no implica necesariamente suponer que se tiene la función de administrar el sistema de carrera específico respectivo. Se trata de una herramienta excepcional que busca atender una situación de urgencia, que no pueda ser enfrentada a través del conducto regular, por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Si la Superintendencia ejerce esta competencia de forma razonable constitucionalmente [esto es, de forma excepcional, para atender situaciones urgentes, y reconociendo las funciones constitucionalmente otorgadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil] no se afectará la Carta Política.

5.2.4.3. No obstante, la redacción de la norma, parte del supuesto que la administración del sistema específico de carrera correspondía a la propia Superintendencia, siendo por tanto, insensible al respeto de las competencias propias de la Comisión. Este riesgo de interpretación contraria a la Constitución, lleva a la Sala, como en los casos anteriores, a condicionar la interpretación de la norma. La administración y vigilancia del sistema específico de carrera de las superintendencias, como se dijo, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La aplicación de la regla jurídica analizada, por tanto, no puede valerse de la forma de redacción para pretender excluir tal mandato.

De tal suerte que se declarará la exequibilidad del artículo 32 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de la Superintendencia, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 33. Registro Público del Sistema Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias. Habrá un Registro Público del Sistema Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias que contendrá los datos y procedimientos que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil. Estará integrado al sistema unificado de información de personal para que sus datos puedan ser empleados en la planeación y la gestión de los recursos humanos del sector público. Cada Superintendencia diseñará un aplicativo por parte de las áreas de informática y/o sistemas que permita llevar el registro bajo los mismos parámetros técnicos de captura de información, consulta, estadísticas, expedición de certificaciones y seguridad de la información.

5.2.5.1. El artículo 33 acusado se refiere al registro público del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias. A juicio de los accionantes se debería declarar inconstitucional, por consecuencia, la función que se establece al final del artículo, cuando se advierte que 'cada superintendencia diseñará un aplicativo por parte de las áreas de informática y/o sistemas que permita llevar el registro bajo los mismos parámetros técnicos de captura de información, consulta, estadísticas, expedición de certificaciones y seguridad de la información'. [44]

5.2.5.2. Para la Corte el argumento no es de recibo. Tener la competencia para diseñar un aplicativo para llevar un registro, no implica que las Superintendencias tengan la competencia para administrar el sistema de carrera específico. La función establecida en la norma, no presupone, por tanto, desconocer el parámetro constitucional identificado. No se da el fenómeno alegado de inconstitucionalidad por consecuencia. Por ello, se declarará la exequibilidad del artículo 33 por los cargos analizados.

5.2.6. Artículo 37 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 37. Instrumentos para la evaluación del desempeño laboral. El Superintendente aprobará, mediante resolución, los instrumentos de evaluación de desempeño laboral para los servidores públicos de la Superintendencia respectiva.

En dichos instrumentos, se determinarán los sujetos de evaluación, los responsables de evaluar, la metodología para la evaluación, los factores a evaluar, los rangos de puntuación, el peso porcentual de cada uno de ellos y los plazos para evaluar.

Parágrafo. Mientras se adoptan los instrumentos de evaluación del desempeño laboral, se aplicarán los instrumentos tipo que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5.2.6.1. La última de las normas acusadas por los accionantes de ser inconstitucionales por consecuencia, una vez se establece la inconstitucionalidad de la facultad de administración de los sistemas de carrera específicos que, a juicio de la Corte Constitucional, no implican tal efecto, es el artículo 37 del Decreto Ley en cuestión. En esta norma se establecen los instrumentos para la evaluación del desempeño laboral, indicando que el Superintendente aprobará, mediante resolución, los instrumentos de evaluación de desempeño para los servidores públicos de la Superintendencia respectiva.[45]

5.2.6.2. En este caso, la función que se concede a la superintendencia no implica, necesariamente, que la Superintendencia tenga la facultad de administrar el sistema de carrera específica. No se trata de una actividad administrativa que define en tal grado el sistema de carrera, que no concederla a la Comisión Nacional del Servicio Civil implique privarla de sus competencias constitucionales. Se trata, para esta Sala, de una función que puede ser compatible con las competencias de la Comisión, si se ejercen armónicamente con el resto del orden constitucional vigente. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo 37 del Decreto Ley 775 de 2005, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de las Superintendencias, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

A continuación, pasa la Sala a analizar aquellas normas que para esta Corte sí implican una tensión con las competencias constitucionales que han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5.3. Funciones que asignadas a la Superintendencias que implican desconocer las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil

Algunas de las disposiciones acusadas, como lo indican los accionantes, presuponen la competencia de cada una de las Superintendencias para administrar sus propios sistemas

específicos de carrera administrativa. En tales casos, si se estaría ante inconstitucionalidades por evidencia, tal como lo sostienen ellos y algunos de los intervinientes, como es el caso del Ministerio Público.

5.3.1. El artículo 14 del Decreto Ley 755 de 2005

Artículo 14. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por cada Superintendencia, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para la ejecución total o parcial de los concursos o procesos de selección, las superintendencias podrán suscribir contratos con universidades públicas y privadas, instituciones de educación superior o entidades especializadas que demuestren su competencia técnica, capacidad logística y cuenten con personal con experiencia en procesos de selección de personal, tales como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes. Asimismo, podrán suscribir convenios interadministrativos con otras superintendencias para la realización de procesos de selección, elaboración y aplicación de pruebas y apoyo logístico.

El primer inciso del artículo 14 acusado establece que los concursos o procesos de selección serán adelantados por cada Superintendencia, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del servicio Civil.[46] Se trata de una disposición que prácticamente reitera lo dicho por el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005, previamente analizado. En tal medida, la Sala tomará respecto a esta norma la misma decisión adoptada con relación a la anterior, declarando inconstitucional las expresiones ‘cada Superintendencia, bajo la vigilancia de’. De esta manera, el primer inciso de la norma dirá: “Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.”

El segundo inciso del artículo 14 acusado, contempla dos contenidos. En primer lugar autoriza a las Superintendencias a suscribir contratos con Universidades u otras entidades especializadas que ‘demuestren su competencia técnica, capacidad logística y cuenten con personal con experiencia en procesos de selección de personal’. En segundo lugar se autoriza a la Superintendencia a suscribir convenios con otras superintendencias para la realización de procesos de selección, elaboración y aplicación de pruebas y apoyo logístico.[47]

En el primer caso la Sala le concede la razón a los accionantes. Al fijarse la función de contratación con Universidades y demás entidades especializadas en cabeza de la Superintendencia respectiva, se está presuponiendo que la Superintendencia administra el sistema de carrera específico. El segundo inciso del artículo 14 está dirigido al administrador del Sistema de Carrera específico, a la entidad que debe tener la facultad de decidir qué entidades convocar para materializar la realización del concurso. En tal medida, conceder tales facultades a las Superintendencias, sí presupone la existencia del artículo 6°, tal cual como había sido expedido originalmente y no como seguirá vigente luego de la presente decisión. Por ello, la Sala considera que la decisión de declarar inconstitucional parcialmente aquella norma (el artículo 6°) que daba competencia a las superintendencias para administrar el sistema de carrera específico, implica la inconstitucionalidad parcial, por consecuencia, del inciso segundo del artículo 14 acusado, en tanto contempla una facultad determinante para la administración del sistema de carrera específico (elegir y contratar las entidades que realizaran el concurso).

En resumen, se declarara la exequibilidad del artículo 14 acusado, a excepción de las expresiones 'cada Superintendencia, bajo la vigilancia de' y 'las superintendencias', contenidas en los incisos primero y segundo, respectivamente, por cuanto se trata de funciones propia de la entidad que tenga la competencia para administrar los sistemas de carrera específicos de las superintendencias, la cual, de acuerdo a lo dispuesto en la presente sentencia y en la jurisprudencia constitucional aplicable, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

5.3.2. Artículo 15 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 15. Organización y ejecución de los concursos. La organización y ejecución de los concursos en cada Superintendencia estará a cargo de la Secretaría General o de la dependencia que haga sus veces.

El artículo 15 acusado se ocupa de establecer la competencia al interior de la Superintendencias, para la organización y ejecución de los concursos, en cabeza de la Secretaria General o de la dependencia que haga sus veces.[48] Se trata de una norma que, evidentemente, presupone la competencia que otorgaba el artículo 6° del Decreto Ley acusado a las Superintendencias para administrar el sistema de carrera específico de su

dependencia. Al haber sido decidido que otorgar dicha competencia a las Superintendencias es una decisión de carácter normativo contraria a la Constitución Política, el artículo 15 acusado deviene, por consecuencia, inconstitucional. En otras palabras, el ordenamiento no tiene que establecer cuál es la dependencia encargada en una entidad de adelantar una función que no le compete a dicha entidad. Por tanto, se declarara la inconstitucionalidad del artículo 15 del Decreto Ley 775 de 2005.

5.3.3. Artículo 17 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 17. Elaboración y contenido de la convocatoria. La convocatoria para el concurso y sus modificaciones serán suscritas por el Superintendente; obliga a la administración, a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.

El contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El artículo 17 acusado se ocupa de establecer la competencia de suscribir la convocatoria para el concurso y sus modificaciones al Superintendente respectivo, advirtiendo que la misma 'obliga a la administración, a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes'.

El segundo inciso de la norma advierte que el contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Para la Sala nuevamente tienen razón los accionantes.[49] El artículo 17 acusado contempla dos funciones que presuponen que sean las superintendencias y no la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades que administren el sistema de carrera administrativa específico de cada una de ellas. La función de suscribir la convocatoria para el concurso y sus modificaciones, en cabeza de cada Superintendente, sí priva a la Comisión Nacional de las competencias constitucionales que ostenta.

No obstante, la Sala considera que no asiste la razón a los accionantes, en cuanto a la acusación en contra de la función de determinar el contenido de la convocatoria, mediante un reglamento que expida el Gobierno Nacional.[50] Este aparte normativo no implica, necesaria y evidentemente, la función de administrar el sistema de carrera específico. Es

decir, no implica una consecuencia inconstitucional. Por tanto, cuando en su inciso segundo establece que el 'contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional' no se puede entender que se está desconociendo la función constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tal cual como fue diseñada originalmente la norma, la función que se otorgó al Gobierno Nacional, se constituye en un balance al ejercicio del poder establecido por el administrador del Sistema. Originalmente, era un balance al poder de las superintendencias; luego de la presente decisión de constitucionalidad, se ha de entender que es un contrapeso al ejercicio del poder por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con relación al segundo inciso del artículo, se debe concluir que no se da la inconstitucionalidad por consecuencia alegada por los accionantes.

Al respecto cabe precisar que la Ley 909 de 2004, 'Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones', en su artículo 11, establece las funciones que, en ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil. La primera de ellas consiste en establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las que se les aplica la ley, pero 'de acuerdo con la ley y los reglamentos'. No se encuentra entonces contradicción alguna con la Constitución en lo que al segundo inciso del artículo 17 acusado se refiere.

Por tanto, se declarará la exequibilidad del artículo 17 del Decreto Ley 775 de 2005, a excepción de las expresiones 'serán suscritas por el Superintendente;' contenidas en el primer inciso de la norma, que se declararán inexecutable. De esta manera, la lectura del artículo 17 sería concordante con el artículo 6° del mismo Decreto Ley 775 de 2005,[51] tal como quedará de acuerdo con la decisión de constitucionalidad que se adopta en la presente sentencia. Queda entonces claro que la convocatoria para el concurso y sus modificaciones corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, como lo dispone la Constitución Política, no a cada una de las Superintendencias.

5.3.4. Artículo 21 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 21. Reclamaciones de los aspirantes no admitidos. Los aspirantes no admitidos a un concurso podrán presentar reclamaciones dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fijación de la lista de aspirantes de admitidos y no admitidos al concurso. Dichas reclamaciones serán resueltas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en única instancia, por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces. Contra la decisión procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y resuelto dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su presentación.

El artículo 21 acusado se ocupa de establecer el procedimiento de las reclamaciones de los aspirantes no admitidos. Para los accionantes, una de las funciones allí considerada devendría inconstitucional, como consecuencia de la decisión adoptada con relación al artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005. A saber: establecer la competencia para resolver las reclamaciones, dentro de los cinco días hábiles siguientes, en única instancia, 'por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces', en la respectiva Superintendencia.[52]

Para la Sala Plena es claro que los accionantes tienen la razón. Resolver las reclamaciones de los aspirantes no admitidos, en única instancia, es un asunto estructural del proceso mediante el cual se pretendan proveer cargos en una Superintendencia. De hecho, en la legislación que se ocupa de las funciones generales de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el sistema de carrera general, se establece que la función de atender las reclamaciones al proceso de concurso, se ejercen en virtud de las competencias propias de vigilancia del sistema. En efecto, la Ley 909 de 2004 contempla tales funciones en el artículo 12, que define las atribuciones que debe cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia, no en el artículo 11 de la misma Ley, que como se indicó, se ocupa las funciones que corresponden a la Comisión Nacional, en ejercicio de la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. Se trata por tanto, de un aspecto primordial de la función de vigilancia del sistema de carrera específico que no correspondía a las Superintendencias, incluso en la versión original del artículo 6° del Decreto 775 de 2005. Dejar la competencia de las reclamaciones en el jefe de unidad de personal de la Superintendencia, o quien haga sus veces, a juicio de la Sala sí implica una necesaria y evidente inconstitucionalidad por consecuencia, una vez se ha definido que es la Comisión Nacional del Servicio Civil, y no cada superintendencia, quien administra y vigila el respectivo sistema de carrera específico de estas entidades. Como se

dijo previamente, una norma no puede establecer cuál es la dependencia de una entidad (de la Superintendencia respectiva) que tiene el deber de realizar una determinada función, cuando tal función no corresponde a esa entidad sino a otra (a la Comisión Nacional del Servicio Civil, según los artículos 125 y 130 de la CP y la jurisprudencia constitucional aplicable citada previamente).

Por ello, se declarara la exequibilidad del artículo 21, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones 'por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces' que se declararan inexecutable.

5.3.5. Artículo 28 del Decreto Ley 775 de 2005

Artículo 28. Reclamaciones por inconformidad en los resultados de las pruebas. Los participantes en un proceso de selección podrán presentar reclamaciones por inconformidad con los resultados obtenidos en las pruebas de selección ante el Secretario General, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la publicación del resultado de la prueba, quien decidirá en única instancia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la reclamación. En los eventos en que las pruebas sean eliminatorias, la posibilidad de reclamar se predica respecto de cada una de las pruebas. En los eventos en que las pruebas sean clasificatorias, la posibilidad de reclamar será única al momento de darse a conocer el resultado del proceso de selección.

El artículo 28 acusado se ocupa de establecer el procedimiento de las reclamaciones por inconformidad en los resultados de las pruebas, fijando la competencia en la Superintendencias para que éstas, a través del Secretario General, las resuelvan, en única instancia, dentro de los 10 días siguientes. Se trata por tanto, de una situación análoga a la del artículo 21. Se establece una competencia en una dependencia de las Superintendencias, suponiendo que son éstas las que administran y adelantan los concursos al interior de sus entidades. De hecho, como se indicó, suponen funciones que comprometen la competencia de vigilancia, y no sólo de administración del sistema de concurso específico, ambas en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por decisión constitucional (arts. 125 y 130, CP). En tal medida se está ante una medida normativa que viola el marco constitucional aplicable. Por ello, se declarará la exequibilidad del artículo 28 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, salvo las

expresiones ‘ante el Secretario General’ que se declararán inexequibles.

5.3.6. Artículo 48 del Decreto Ley 775 de 2005

La última de las normas que contienen funciones que, a juicio de los accionantes, devienen inconstitucionales, como consecuencia de la declaración de inexequibilidad parcial del artículo 6° del mismo Decreto Ley, es el artículo 48, que se ocupa de establecer los responsables de la Gestión del Sistema.

La norma clara y expresamente entra en tensión con el orden constitucional vigente como lo sostienen los accionantes, puesto que presupone que la administración del sistema de carrera específico corresponde a cada una de las superintendencias y no a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tal como lo indica literalmente la disposición, se reconocen funciones a la Secretaria General de cada Superintendencia ‘en relación con la administración del sistema específico de carrera’. Concretamente, los accionantes cuestionan las funciones establecidas en los primeros diez numerales de los trece que contempla el artículo. La simple lectura de las funciones contempladas en estos, ratifica que se trata de asuntos centrales a la administración del sistema de concurso específico. A saber,

“48.1 Establecer de acuerdo con este decreto y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las superintendencias.

48.2 Conformar, organizar y manejar el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser reincorporados, de la respectiva Superintendencia.

48.3 Realizar los procesos de selección para el ingreso a los empleos públicos del sistema específico de carrera, directamente o a través de las universidades públicas o privadas, instituciones de educación superior, que contrate la entidad para tal fin, o el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.

48.4 Determinar, de acuerdo con las responsabilidades, funciones, conocimientos, competencias, capacidades, habilidades y experiencia que se requieran para el desempeño

del empleo a proveer, las pruebas a realizar y/o el complemento especial a los instrumentos de selección; el porcentaje de cada una de las pruebas y el puntaje mínimo aprobatorio para las pruebas eliminatorias.

48.5 Elaborar el proyecto de convocatoria para el proceso de selección, de manera que responda a los requerimientos legales y parámetros técnicos definidos para su realización.

48.6 Participar en la elaboración de las diferentes pruebas que se apliquen dentro del concurso.

48.7 Conocer y decidir sobre las reclamaciones que presenten los participantes respecto de los procesos de selección o concursos.

48.8 Expedir las certificaciones de inscripción en carrera que le soliciten y efectuar todas las anotaciones en el registro, con fundamento en los resultados de los procesos de selección.

48.9 Implantar, conjuntamente con el jefe de planeación o quien haga sus veces, el sistema de evaluación del desempeño al interior de cada Superintendencia, de acuerdo con las normas vigentes; establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados del sistema específico de carrera administrativa y efectuar el control y el seguimiento a dicho sistema.

48.10 Diseñar los instrumentos para la evaluación del desempeño, para aprobación del Superintendente.

[...]"

En este caso se está frente a una inconstitucionalidad por consecuencia, esto es, una norma que deviene inconstitucional, por cuanto otra norma, necesaria para la existencia de la primera, ha sido previamente considerada inconstitucional. Es una situación que suele ocurrir, por ejemplo, con los decretos legislativos, una vez son declaradas inconstitucionales las normas cuya vigencia se requería para aquellos puedan tener validez en el orden constitucional vigente.[53] Pero la inconstitucionalidad por consecuencia también ha sido considerada en casos de demandas en que se controvierte una norma de

inconstitucionalidad, y se solicita, como consecuencia la declaratoria de una segunda norma que depende de la primera.[54] En este caso ocurre justamente esto.

Los numerales contemplados en el artículo 48, acusados en el presente proceso, suponen la existencia del artículo 6°, tal como había sido concebido originalmente, estableciendo la competencia de las Superintendencias para administrar los sistemas de carrera específicos respectivos. La decisión de inconstitucionalidad de esta disposición legal supone, en consecuencia, la inconstitucionalidad de las funciones contempladas en el artículo 48, objeto de la acción de la referencia.

En los diez numerales las competencias que se asignan al Secretario General de la Superintendencia parte del mismo supuesto: que la administración del sistema de carrera específico está en cabeza de la propia superintendencia. Al haberse establecido que tal parámetro normativo era contrario a la Constitución y, por tanto, inexecutable, las funciones contenidas en los 10 primeros numerales del artículo 48, devienen inconstitucionales por consecuencia evidente y necesariamente. Debe anotarse que en el artículo 48 existen tres numerales más con relación a los cuales la Sala Plena no realizará pronunciamiento alguno. En primer lugar, por cuanto la demanda nunca se refirió a tales apartes de la norma. No fueron objeto de la demanda y, por tanto, tampoco del proceso de la referencia. En segundo lugar, la Sala advierte que, prima facie, se trata de funciones que no presuponen el tener la competencia para administrar el sistema de carrera administrativa específico del que se trate.[55]

En consecuencia, se declarará executable el artículo 48 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones 'en relación con la administración del sistema específico de carrera', contenida en el inciso primero, y de los numerales 48.1, 48.2, 48.3, 48.4, 48.5, 48.6, 48.7, 48.9 y 48.10, que se declararán inexecutables.

6. Conclusión

En conclusión, (i) el legislador viola la competencia asignada en la Constitución Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil (arts. 125 y 130, CP) al establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, y no la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta violación es especialmente grave si la decisión no fue adoptada por el Congreso de la República sino el Ejecutivo, en su calidad de

legislador extraordinario. (ii) Son inconstitucionales por consecuencia, aquellas funciones otorgadas a las Superintendencias cuando evidente y necesariamente, tal decisión normativa supone que las Superintendencias tienen la competencia para administrar el sistema de concurso específico de su respectiva entidad y no la Comisión Nacional del Servicio Civil, como lo establece la Constitución Política de Colombia de 1991, según jurisprudencia constitucional consolidada.

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones ‘de cada Superintendencia, bajo la vigilancia’ que se declaran INEXEQUIBLES.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados y bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de las Superintendencias, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones ‘cada Superintendencia, bajo la vigilancia de’ y ‘las superintendencias’, contenidas en los incisos primero y segundo, respectivamente, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 15 del Decreto Ley 775 de 2005.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones ‘serán suscritas por el Superintendente;’ contenidas en el primer inciso de la norma, que se declaran INEXEQUIBLES.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de la expresión ‘convocante’ que se declara INEXEQUIBLE.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos

analizados, a excepción de las expresiones 'por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces' que se declaran INEXEQUIBLES.

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 23 del Decreto Ley 775 de 2005, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de las Superintendencias, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 28 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones 'ante el Secretario General' que se declaran INEXEQUIBLES.

Décimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 32 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del Sistema específico de carrera de las Superintendencias, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Décimo primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 33 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados.

Décimo segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 37 del Decreto Ley 775 de 2005, bajo el entendido que se deberá respetar y reconocer la función constitucional de administración del sistema específico de carrera de las Superintendencias, en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Décimo tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 48 del Decreto Ley 775 de 2005, por los cargos analizados, a excepción de las expresiones 'en relación con la administración del sistema específico de carrera', contenida en el inciso primero, y de los numerales 48.1, 48.2, 48.3, 48.4, 48.5, 48.6, 48.7, 48.9 y 48.10, que se declararán INEXEQUIBLES.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Auto de 15 de enero de 2013.

[2] Este numeral del artículo fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1122 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); “[...] siempre y cuando respecto de la expresión “En esta se determinará el peso que tendrán los

instrumentos de selección utilizados y la evaluación final del curso con cuyo resultado se elaborará la lista de elegibles”, se entienda que si dentro de los concursos o procesos de selección para proveer cargos de carrera administrativa en las superintendencias de la Administración Pública Nacional se ha llevado a cabo prueba de conocimientos generales o específicos, los resultados de ésta no pueden tener un carácter simplemente eliminatorio, debiéndose reconocerles también un efecto clasificatorio, de manera tal que, a la hora de elaborar la lista de elegibles, tales resultados sean computados con los del curso-concurso, conforme a algún porcentaje preestablecido en la convocatoria, que determine su valor.”

[3] La acción añade al respecto: “Los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil. || No queda duda que la exclusión de competencias prevista en el artículo 130 constitucional para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva, y por lo tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional o, lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política y, entre ellos, no se hallan relacionadas las superintendencias. || De admitirse como válida la tesis contraria: que el legislador puede asignarle a órganos distintos la función de administración y/o vigilancia de las carreras especiales de origen legal, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil se vería desplazada y reducida a la mínima expresión, toda vez que estaría llamada a desarrollarse en forma casi exclusiva únicamente sobre la carrera general u ordinaria, convirtiéndose la regla general en la excepción. || Del contenido del artículo 130 Superior se desprenden dos aspectos puntuales sobre el ámbito de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El primero, que la referida competencia de la Comisión se proyecta no sólo sobre el sistema general de carrera sino también sobre otros que no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones asignadas a la CNSC para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no puede compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancias del legislador, de modo que la administración y vigilancia corresponden a dos funciones que se deben ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales. || Si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconocen

sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir. [...]”.

[4] En adelante, cuando se utilice esta sigla, se entenderá que se alude a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

[6] Añade la Procuraduría: “[...] la facultad otorgada al legislador extraordinario en el artículo 53-4 de la Ley 909 de 2004 para determinar lo relativo al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la administración pública nacional, con cuyo fundamento se profirió el Decreto Ley 775 de 2005, debe armonizar con la preceptiva que da facultades de administración del sistema de carrera de las superintendencias a la Comisión Nacional del servicio Civil, ello es, el artículos 130 Superior. || Ahora bien, debe tenerse presente que las funciones de las superintendencias se basan fundamentalmente en la inspección, vigilancia y control de las distintas entidades y de las prestadoras de servicios públicos para que se mantengan sometidas al imperio de la ley; devienen del ejercicio del poder de policía que detenta el Estado, en cabeza del Presidente de la República -artículos 189, numerales 22, 24 26 y 365 de la Constitución-. Tales funciones son de carácter eminentemente técnico”.

[7] Artículo 4º. Sistemas específicos de carrera administrativa. 1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública. || 2. Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes: -El que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). || -El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). || -El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). || -El que regula el personal científico y

tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. || -El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias. || -El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. || -El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. || - El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos [Adicionado por la Ley 1575 de 2012, artículo 51.] || 3. La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. [Numeral declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1230 de 2005]. || Parágrafo. Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, para el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería). En esta oportunidad se siguió la línea jurisprudencial fijada por la Corte en sentencias como la C-563 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz), en la cual se había analizado y declarado exequible la norma que previamente se encargaba de regular los sistemas específicos de carrera, el artículo 4° de la Ley 443 de 1998.

[9] De acuerdo con la Corte, “[...] el actor considera que la excepción expresa que consagra las carreras administrativas especiales en la Constitución, tiene una naturaleza restrictiva que no permite su extensión a otras excepciones a la carrera administrativa común, que es lo que finalmente se está haciendo con el artículo demandado. [...]” Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[10] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería). Se resolvió, entre otras cosas, “declarar exequible el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, pero sólo en relación con el cargo que se formuló de manera general.”

[11] [Ver] las sentencias C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-517 de 2002 (M.P.

Clara Inés Vargas Hernández).

[12] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[13] Dijo la Corte: “[...] los regímenes especiales de origen legal, [...] han sido denominados por el legislador ‘sistemas específicos de carrera administrativa’, y definidos, inicialmente en el artículo 4° de la Ley 443 de 1998 y ahora en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, como ‘aquellos que en razón a la singularidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagrados en leyes diferentes a las que regulan la función pública.’” Sentencia C-1230 de 2005.

[14] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[15] Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz).

[16] Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz).

[17] Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz) y sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[18] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[19] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-372 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

[20] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[21] Corte Constitucional, sentencia C-746 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra). Esta posición supuso una variación frente a la posición que se había fijado en otras sentencias previas. Sobre esta primera fase de la jurisprudencia ver por ejemplo las sentencias C-391

de 1993, C-356 de 1994 y C-616 de 1996. Sobre un análisis de la variación de la posición jurisprudencial ver, entre otras, la sentencia C-1230 de 2005 ya citada.

[22] En las sentencias C-313 de 2003 (MP Alvaro Tafur Galvis) y C-734 de 2003 (MP Alvaro Tafur Galvis, SV Jaime Araujo Rentería), la Corte Constitucional trató de variar su jurisprudencia, indicando que la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera administrativa dependen, exclusivamente, de la decisión del Legislador.

[23] Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[24] En varias ocasiones la Corte Constitucional se ha referido a conceptos jurídicos indeterminados; entre otras ver, por ejemplo, las sentencias: C-393 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil, SV Jaime Araujo Rentería), C-095 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández y Humberto Antonio Sierra Porto), C-350 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Elías Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-432 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-910 de 2012 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV María Victoria Calle Correa).

[25] Ver al respecto, por ejemplo, Hart, H.L.A. (1961) El concepto del derecho. Abeledo-Perrot (1968).

[26] Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

[27] Cabanellas, Guillermo (1981) Diccionario enciclopédico de derecho usual. Heliasta. Tomo I. Buenos Aires, 1981. Ver 'administrar'. Pag.172.

[28] Cabanellas, Guillermo (1981) Diccionario enciclopédico de derecho usual. Heliasta. Tomo I. Ver 'administración pública', caracterizaciones. Pag.171.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-1265 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En esta ocasión se hizo referencia a la jurisprudencia previa en los siguientes términos: "Esta Corporación al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 443 de 1999, se refirió a la naturaleza de la Comisión, explicando: "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. || (...) || 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. || (...) || 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. || (...) || 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” [Corte Constitucional, sentencia C-372 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo].”

[31] La demanda se presentó contra el literal c) y el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley

909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, “Por la cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones”.

[32] Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo 10.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-1265 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En esta ocasión la Sala consideró “(...) que la facultad conferida a la Comisión para imponer multas a los servidores públicos que desatiendan las normas, las órdenes o las instrucciones impartidas previamente para el adecuado funcionamiento de la carrera administrativa, se aviene a la naturaleza propia de las funciones de este órgano, en particular de la relacionada con el deber de ejercer vigilancia sobre la aplicación de los preceptos que regulan la carrera administrativa a fin de poder controlar su cumplimiento.”

[34] En la sentencia C-452 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, AV Jaime Araujo Rentería) la Corte decidió que “[...] el establecimiento de la edad mínima de 35 años es constitucional puesto que (1) la fijación de requisitos para ser miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil se encuadra dentro de la libertad de configuración del legislador, y (2) no vulnera el derecho a la igualdad ni establece discriminación alguna, ya que a. se persigue una finalidad legítima cual es la búsqueda de personal más calificado para desempeñar funciones públicas, b. la edad ha sido encontrada por la jurisprudencia de esta Corporación como un medio adecuado para conseguir tal fin y, c. tal medio es razonable y proporcionado.”

[35] En la sentencia C-319 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería), por ejemplo, la Corte decidió que “[...] el Congreso de la República, con base en su libertad de configuración legislativa, base esencial del Estado de derecho, estaba facultado para incluir a la Auditoría General de la República dentro del sistema general de la carrera administrativa y en consecuencia someter la administración y vigilancia de la carrera de sus servidores a la Comisión Nacional del servicio civil.” Al respecto ver también la sentencia C-315 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño).

[36] En el momento en el que la Sala Plena de la Corte Constitucional adoptó la presente

decisión de constitucionalidad se encontraba en curso al menos una demanda (radicada con el número D-9581, mediante la cual se acusan de inconstitucionales varios artículos de la Ley 909 DE 2004 [3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 21, 23, 26, 28, 30, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 47, 48, 49, 53 y 54].

[37] Cuando se ha referido a la administración de los sistemas de carrera, no se ha precisado el alcance constitucional de tales expresiones. Corte Constitucional, sentencia C-1230 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería).

[38] Acción de inconstitucionalidad de la referencia.

[39] Dice la acción de inconstitucionalidad que resultan inconstitucionales: “La expresión ‘por los Superintendentes’ contenida en el artículo 10.1. en cuanto a la orden para que un empleo de carrera sea provisto, en aplicación de los resultados de los concursos de méritos que se lleven a cabo con tal finalidad y en aplicación de lo ordenado por el artículo 125 superior, corresponde a la CNSC y no a los superintendentes. || Al declarar la exequibilidad de la expresión demandada, el artículo 10.1. dispondrá que los empleos del sistema específico de carrera administrativa de las superintendencias serán provistos de acuerdo con las formas de provisión de empleos establecidas en el presente decreto, es decir, por la CNSC.”

[40] Sentencia C-535 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

[41] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “[las] expresiones ‘en la Superintendencia convocante’ y ‘en la respectiva superintendencia’ previstas en el inciso primo del artículo 20 en cuanto la organización y realización de los concursos de méritos le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil y no a las superintendencias dado que el señalamiento de la forma y condiciones para las inscripciones de los aspirantes hace parte de las atribuciones de administración de este sistema.”

[42] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “[la] expresión ‘por cada Superintendencia’ prevista en el inciso segundo del artículo 23 en cuanto a la determinación de las pruebas o instrumentos de selección y de los medios para valorarlos corresponde, con exclusividad, a la CNSC por tratarse de una atribución propia de

la administración de los sistemas de carrera.”

[43] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “[la] expresión ‘el Superintendente’ contenida en el inciso 32 en cuanto los superintendentes, como autoridades de la entidad interesada en la provisión de los empleos de carrera de su entidad, no está facultados ni legitimados para suspender el desarrollo de los procesos de selección, la cual es una atribución propia de la vigilancia de los sistemas específicos de carrera a cargo de la CNSC, tal como lo desarrolla el artículo 12 de la Ley 909 de 2004.”

[44] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “La expresión ‘Cada Superintendencia diseñará un aplicativo pro parte de las áreas de información y/o sistemas que permita llevar el registro bajo los mismos parámetros técnicos de captura de información, consulta, estadística, expedición de certificaciones y seguridad de la información’ contenida en el artículo 33 en cuanto esta actuación, típica de la función de administración de los sistemas de carrera, compete, con exclusividad y por mandato constitucional, art. 130, a la CNSC.”

[45] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “El inciso primero del artículo 37 [...] en cuanto la aprobación de los instrumentos de evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera de las entidades de los sistemas específicos de carrera corresponde a la CNSC por corresponder a una atribución propia inherente a la administración de dichos sistemas de carrera.”

[46] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “[la] expresión ‘cada Superintendencia, bajo la vigilancia de’ contenida en el inciso primero del artículo 14, en cuanto la realización de los concursos o procesos de selección hacen parte de la función de administración de los sistemas específicos de carrera, la cual compete, con carácter exclusivo, a la CNSC según lo señala el artículo 130 de la Constitución y la sentencia C-1230 de 2005. || De esta manera se precisará que los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.”

[47] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: “[la] expresión ‘las superintendencias’ contenida en el inciso segundo del artículo 14, por las mismas razones expuestas [en la demanda con relación al inciso primero de la misma norma]. || La expresión ‘Así mismo, podrán suscribir convenios interadministrativos con

otras superintendencias para la realización de procesos de selección, elaboración y aplicación de pruebas y apoyo logístico' prevista en la parte final del inciso segundo del artículo 14 en cuanto la realización de los concursos de méritos y la determinación de la manera en que se llevarán a cabo compete con carácter exclusivo a la Comisión Nacional del Servicio Civil y no a las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, por corresponder a una actuación propia de la función de administración de los sistemas de carrera."

[48] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: "El artículo 15 que dispone: 'Artículo 15. Organización y ejecución de los concursos. La organización y ejecución de los concursos en cada Superintendencia estará a cargo de la Secretaria General o de la dependencia que haga sus veces' en cuanto es una disposición del legislador extraordinario que contraviene la función de administración de los sistemas específicos de carrera que, por disposición del artículo 130 Superior, le es atribuida a la CNSC."

[49] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: "[la] expresión 'serán suscritas por el Superintendente' prevista en el artículo 17, dado que la convocatoria a los concursos o procesos de selección hace parte de las atribuciones inherentes a la función de administración de los sistemas de carrera, a cargo de la CNSC."

[50] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexecutable: "El segundo inciso del artículo 17, que señala que 'El contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional', en cuanto a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por tratarse de un órgano autónomo e independiente, del máximo nivel en la estructura administrativa del Estado y que tiene sus funciones asignadas directamente por el artículo 130 de la Constitución, le compete regular y establecer el contenido de las convocatorias, con base en lo dispuesto en la Constitución y la ley y sin que asista competencia al Gobierno Nacional para reglamentar esta materia. Tal como está establecido por el artículo 113 y subsiguientes de la Constitución, cuando la Constitución o la ley le asignan potestad regulatoria a los órganos autónomos e independientes, como la CNSC, dicha materia específica no hace parte del ámbito de la potestad reglamentaria a cargo del Gobierno Nacional."

[51] El artículo 17 del Decreto 775 de 2005 quedará así: “Artículo 17.- Elaboración y contenido de la convocatoria. La convocatoria para el concurso y sus modificaciones obliga a la administración, a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes. || El contenido de la convocatoria será determinado en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.”

[52] Dicen los accionantes en su escrito que se ha de declarar inexequible: “[la] expresión ‘por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces’ contenida en el artículo 21 en cuanto la atención de las reclamaciones no corresponde a las entidades de la Rama Ejecutiva, en este caso a las autoridades de la entidad en que se proveerá el empleo, como lo dispuso la Sentencia C-1230 de 2005, sino a la CNSC o a la entidad que ésta delegue, en cumplimiento de sus atribuciones de administración de los sistemas de carrera.”

[53] La Corte ha indicado que la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos, “un instituto jurídico propio de la validez de la normas jurídicas, conforme el cual en los casos que una disposición consagra o habilita la competencia para producir otras normas y la Corte declara la inconstitucionalidad de aquella, entonces las demás decaen en virtud de la exclusión del ordenamiento jurídico del precepto que les daba origen.” Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, AV Mauricio González Cuervo, SV Humberto Antonio Sierra Porto).

[54] En la sentencia C-480 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis) se estudió una demanda entablada contra los artículos 210 y 211 de la Ley 223 de 1995, tal como fueron modificados por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006. La demanda contenía una serie de cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 210 de la Ley 223 y solicitaba que una vez declarada la inexequibilidad de este artículo se declarara la inconstitucionalidad por consecuencia del artículo 211. Al no haber declarado la inconstitucionalidad del artículo 210 se dejó de lado la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 211.

[55] Dicen los numerales finales del artículo 48 del Decreto Ley 775 de 2005: “48.11 Presentar al Superintendente informes sobre los resultados obtenidos en las calificaciones de servicios. || 48.12 Remitir a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la periodicidad que dicha Comisión determine, toda la información relacionada con los procesos de

selección adelantados y con las novedades de personal de los funcionarios inscritos en carrera. || 48.13 Llevar un registro público que contenga la información de los funcionarios inscritos en el escalafón, el cual deberá tener las mismas variables y tipo de información que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil.”