

Sentencia C-506/14

DECRETO SOBRE MODIFICACION DE LA PLANTA TEMPORAL DE EMPLEOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Inexequibilidad como consecuencia de la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias con fundamento en las cuales había sido expedido

UNIDAD NORMATIVA-Integración/PROPOSICION JURIDICA COMPLETA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencia

La jurisprudencia constitucional ha reconocido como requisito de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad, “haber demandado una proposición jurídica completa la cual debe ser conformada con las normas estrechamente vinculadas a la norma acusada, así ésta tenga un contenido completo y autónomo”. En este sentido “la regla general [de] que a la Corte no le está permitido juzgar normas que no han sido demandadas pues de lo contrario la acción de inconstitucionalidad se tornaría en una acción en la que el juez actúa de oficio, lo que no corresponde a su naturaleza”. Sin embargo, según lo previsto en el inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la Corte puede integrar la unidad normativa, con el objeto de buscar evitar, que proferido un pronunciamiento parcial, se genere incertidumbre acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal objeto de análisis, con lo cual el fallo produzca una interpretación del contenido de la norma que resulte “incoherente o inaplicable”.

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA DE DECRETO LEGISLATIVO-Concepto

Esta Corporación ha explicado que la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos consiste en el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”. Ha agregado, que en este supuesto, “la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

Referencia: expediente D-10039

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 del Decreto Ley No. 2025 de 2013, “Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República”.

Actor: Jairo Villegas Arbeláez.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, demandó el artículo 5 del Decreto Ley No. 2025 del diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013), cuya demanda fue radicada en esta Corporación con el número de expediente D-10039.

Mediante auto calendarado el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013), el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, admitió la demanda presentada.

1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la totalidad del artículo demandado del Decreto Ley 2025 de 2013, se subraya la parte demandada.

“DECRETO 2025 DE 2013

(17 de Septiembre)

Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013

(...)

DECRETA

ARTÍCULO 5°. Los empleos de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría General de la República, para todos los efectos, se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia en los que se ubiquen; así mismo a estos empleos se les podrán asignar funciones propias de la Contraloría General de la República, independientemente de la fuente de financiación del recurso vigilado o controlado

PARAGRAFO. Los empleos de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría General de la República no se sujetan a las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004,

para empleos temporales.” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

1.2. LA DEMANDA

El ciudadano considera que los apartes subrayados vulneran los artículos 125 y 150 Numeral 10 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

1.2.1. Violación del artículo 125 de la Constitución:

Con respecto al desconocimiento del artículo 125 de la Constitución explica que esta disposición consagra como principio o regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y no estableció excepciones o distinciones con base en el carácter permanente o temporal de las funciones a desarrollar.

Agrega que por excepción los empleos son de libre nombramiento y remoción. En este respecto, dice, la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener que el factor determinante para diferenciar entre empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción es la naturaleza de las funciones.

En definitiva, sostiene que mientras el artículo 125 Superior predica el carácter de carrera y de libre nombramiento y remoción del empleo en relación con las funciones a desarrollar, en consonancia con el artículo 122 de la Constitución, la norma acusada clasifica como de libre nombramiento y remoción una categoría genérica de empleos en razón al carácter temporal de la labor sin tomar en consideración las particularidades de cada cargo, ni su ubicación en los distintos niveles y dependencias de la entidad.

1.2.2. Violación del artículo 150 Numeral 10 de la Constitución:

1.2.2.1. El actor sostiene que la disposición acusada excedió las facultades extraordinarias otorgadas de forma precisa mediante el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, consistentes en modificar la planta temporal de regalías, incorporar a la planta de personal cargos del DAS y unificar la planta de regalías con la planta ordinaria, funciones que no se relacionan con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 2025 de 2013, mediante el cual se estableció que todos los empleos de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría General de la República, para todos los efectos “se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia en los que se ubiquen”.

1.2.2.2. Afirma que “unificar la planta de regalías con la planta ordinaria” que es la “precisa”, “no tiene relación directa de índole material” ni “coherencia temática y teleológica” con la norma acusada “por la cual se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción”, puesto que planta es un concepto jurídico referido a la estructura de empleos o de personal como concepto jurídico distinto, regulado por norma constitucional distinta, con objeto distinto de clasificar o distinguir entre Empleos pertenecientes a Carrera y Empleos de libre nombramiento y remoción.

1.2.2.3. En síntesis, señala que la materia de la Ley habilitante 1640 de 2013, es “por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”, lo que evidencia ausencia de unidad de materia, conexidad o relación con la materia de norma legal habilitada “por la cual se clasifican como empleos de libre

nombramiento y remoción”.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Organización Sindical de Trabajadores de la Contraloría General de la República-ASCONTROL-

Dentro del término de fijación en lista, intervinieron en este asunto, como el presidente y el secretario de ASCONTROL, Carlos A. Saavedra Zafra y Carlos A. Ramírez del Castillo, respectivamente, para solicitarle a la Corte que declare la inexecutable de la norma acusada. Apoyan su solicitud en las siguientes razones:

1.3.1.1. En primer lugar, consideran que el artículo 5 del Decreto Ley 2025 de 2013 debe ser declarado inconstitucional, toda vez que viola de manera grosera los artículos 125 y 150 numeral 10 de la Constitución.

1.3.1.2. De acuerdo con lo anterior, señala que el artículo 125 determina que todos los cargos del Estado son de Carrera y solo excepcionalmente, serán de libre nombramiento y remoción. Esta consignación independientemente de que los cargos sean de carácter temporal o permanente.

1.3.1.3. Añade que los criterios constitucionales considerados por la Corte Constitucional para definir los cargos como de carrera o de libre nombramiento y remoción, son en el primer caso, que las funciones sean técnicas o administrativas, así estén desempeñadas por profesionales y en el segundo, políticas, de dirección, de confianza y manejo especializado. De ahí que asuntos diferentes como que los cargos son o no temporales o la duración o clase de las jornadas de trabajo, no son criterios que definan si los cargos son de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.

1.3.1.4. En segundo lugar, recuerda que la Contraloría General cuenta con un Régimen Especial de Carrera Administrativa al tenor del artículo 268.10 de la Carta y en desarrollo del cual, con la expedición del Decreto Ley 268 de 2000, se ratificó, como era de esperarse, que la regla general es que los cargos en dicho ente de control son de “Carrera”. Inclusive el régimen común de la ley general de carrera, así lo expresa. Con esto se da claridad al asunto “LOS CARGOS EN EL ESTADO, POR REGLA GENERAL SON DE CARRERA ADMINISTRATIVA”. La condición o clasificación de libre nombramiento y remoción es excepcional, pues en los Decretos 268, que regula la carrera administrativa de la Contraloría General de la República, ni en el 269 que establece su planta de personal existe cargo alguno de carácter temporal.

1.3.1.6. En tercer lugar, respecto al artículo 150, numeral 10 de la Carta, resalta que, el Congreso de la República en ejercicio de su función constitucional, mediante la Ley 1640 de 2013, facultó al Ejecutivo para “modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República”, sin embargo, en ningún momento lo hizo para que el ejecutivo se abrogara funciones constitucionales o excediera las expresamente contenidas en el Decreto 268 de 2000, o las del Decreto Ley 269 de 2000, en relación con la clasificación de cargos en la Contraloría General de la República, entre cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción.

1.3.1.7. Finalizan su intervención, indicando que la perturbación causada con la modificación del Régimen Especial de Carrera Administrativa, mediante esta indebida forma de exceder las facultades del Legislativo tuerce el derecho y la ley, y abona terreno para la desigualdad y el mérito, único criterio a su juicio, para tener en cuenta para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los funcionarios de la entidad. Añade que desde el punto de vista constitucional, agrade la Constitución que fue la que ordenó que la Contraloría General de la República tendrá, como hasta ahora ha tenido, un Régimen Especial de Carrera Administrativa y dentro de esa concepción jurídica, sus cargos son de Carrera con unas contadas y específicas excepciones, que son las que mediante el decreto demandado se pretende convertir en norma general.

1.3.2. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Dentro del término de fijación en lista, intervino en este asunto la Universidad Santo Tomás de Bogotá, para solicitar la inexecutableidad de la norma acusada, bajo los siguientes argumentos:

1.3.2.1. Manifiesta en primer lugar, que comparte los argumentos expuestos por el actor. Agrega que la carrera administrativa es la regla y sus excepciones se encuentran contempladas en el artículo 125 de la Carta y, cuando el legislador ejerce la facultad que le ha sido conferida no puede hacerlo de manera omnimoda.

1.3.2.2. Señala que para la Corte Constitucional la carrera administrativa tiene rango de principio constitucional y, por lo tanto, es una de las normas definitorias de la Constitución, que no puede ser reformada, pues su sustitución implica un cambio de la misma, competencia que excede el poder de reforma.

1.3.2.3. Bajo ese entendido, considera que el Decreto 2025 de 2013, artículo 5, es contrario a las normas de la constitución invocadas por el actor por establecer una excepción a la regla general de la carrera que excede las facultades legislativas conferidas por la Constitución al Legislador, tratándose de un principio constitucional, definitorio de la Constitución vigente.

1.3.2.4. Con base en lo expuesto, solicita a esta Corte declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

1.3.3. Universidad del Bosque

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad del Bosque, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar la inexecutableidad de la norma acusada.

1.3.3.1. Destaca como argumento que la Corte Constitucional ha tenido una sólida línea jurisprudencial en la que ha insistido en el carácter restrictivo de los empleos de libre nombramiento y remoción. Efectivamente, esta Corporación ha instado a salvaguardar las restricciones necesarias para evitar que “la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de previsión de cargos, la regla general” (Sentencia C-101 de 2013), y advertido la necesidad de que exista una justificación suficiente para sustraer los empleos

del régimen de carrera (Sentencia C-284 de 2011).

1.3.3.2. Luego de analizar el inciso de la norma acusada, señaló que la necesidad de encontrar un nicho laboral transitorio para los empleados del DAS en liquidación no constituye una razón suficiente para reubicarlos en el ente fiscalizador bajo las condiciones de empleados de libre nombramiento y remoción.

1.3.3.3. Con base en estas consideraciones, solicitó declarar la inconstitucionalidad del artículo 05 del Decreto 2025 de 2013.

1.3.4. Departamento Administrativo para la Función Pública

El apoderado judicial del Departamento Administrativo para la Función Pública, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar la exequibilidad de la norma acusada, bajo los siguientes argumentos:

1.3.4.1. En primer lugar, el interviniente considera que el artículo 5 del Decreto 2025 de 2013, no contraviene la clasificación general de los empleos públicos, contenida en el artículo 125 de la Constitución Política, ni la misma disposición excede el marco de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1640 de 2013, de conformidad con los postulados del artículo 150 numeral 10 de la Carta, como se indica en la demanda.

1.3.4.2. En segundo lugar, afirma que la demanda no integra una proposición jurídica en la medida en que con ella se persigue la declaratoria de inexequibilidad del artículo 5 del Decreto 2025 de 2013, y no se demanda el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, "Por la cual se efectúan una modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2013", norma que le otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la planta de personal de la Contraloría cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

De esta manera, al encontrarse vigente y sin demandar la Ley 1640 de 2013, la cual otorga las facultades extraordinarias que desarrolla el Decreto objeto de esta demanda, deviene improcedente la pretensión de la demanda promovida por el señor Villegas Arbeláez, pues mal puede resultar afectado de inconstitucionalidad el Decreto 2025 de 2013, cuando este se limita a desarrollar las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1640 de 2013.

1.3.4.3. En tercer lugar, frente al primer cargo formulado por el actor y relacionado con la supuesta violación del artículo 125 Superior, precisa que si bien es cierto que la clasificación general de los empleos se encuentra establecida en la Carta como de carrera administrativa, esto no quiere decir que no existan lineamientos establecidos por la jurisprudencia que permitan clasificar como de libre nombramiento y remoción empleos públicos que responden a ciertos criterios. Razón por la cual cita las Sentencia C-161 de 2003 y la C-195 de 2013, providencias en las que la Corte Constitucional reiteró el sustento de la existencia de los empleos de libre nombramiento y remoción. Así mismo, se reiteraron los límites de la competencia del legislador para contemplar las excepciones a la regla general de los empleos públicos pertenecientes al sistema de carrera.

1.3.4.4. Siguiendo con el mismo lineamiento, en lo concerniente a la convivencia de los empleos de carrera administrativa con los de libre nombramiento y remoción, advierte que la Corte Constitucional en varias oportunidades ha precisado que no deben mirarse como antagónicos, porque pueden perfectamente armonizarse.

Adicionalmente, indica que la Jurisprudencia de las Altas Cortes ha reconocido que la administración pública tiene facultades de orden constitucional que le permiten vincular transitoriamente personal para atender las necesidades del servicio que se requieran debido a las labores ocasionales que vayan a adelantarse o a reemplazos de personal vinculado en forma permanente. Para lo cual cita la Sentencia C-401 de 1998.

1.3.4.6. Finalmente, afirma que en caso de que fueran admitidos los argumentos del actor y se sometiera el ingreso a los empleos creados en la planta temporal de regalías de la Contraloría General de la República a las normas previstas para el sistema de carrera administrativa, se estarían creando falsas expectativas en los servidores públicos que ingresan a los mismos, ya que el ingrediente principal de los mismos es su transitoriedad o temporalidad, y eventualmente estaríamos frente a indemnizaciones de tipo económico que irían en detrimento del patrimonio público.

1.3.5. Contraloría General de la República

El apoderado judicial de la Contraloría General de la República, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar la inhibición de la Corte Constitucional por defectos sustantivos de la demanda y en subsidio, la exequibilidad de la norma acusada, bajo los siguientes argumentos:

1.3.5.1. Como primera medida, señala que una vez analizado el texto de la demanda, resulta imposible determinar con claridad, certeza, precisión y suficiencia los fundamentos de la demanda, tanto en lo que tiene que ver con la normativa constitucional que afirma vulnerada, como a lo que incumbe al proceso de argumentación requerido para dejar ver claramente los vicios de constitucionalidad que denuncia.

1.3.5.2. En ese sentido, afirma que dicho escrito incumple con el mandato del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que ha sido reiterado por la doctrina de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, reiterada en tiempo a través de múltiples pronunciamientos, informando a grosso modo, por qué al estimar que un texto constitucional es violado, impone al demandante el deber de señalar las razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes de la demanda, para evitar una decisión inhibitoria que frustre la expectativa del actor de obtener un pronunciamiento de fondo.

1.3.5.3. En consecuencia, manifiesta que del texto presentado por el demandante no es factible hacer la respectiva confrontación entre la norma acusada, los motivos de ataque y las disposiciones de la Carta supuestamente violadas, pues (i) sufre de falta de claridad en la exposición de los motivos, (ii) los motivos que expone están aferrados en su propio criterio de lo que debe entenderse por “carrera administrativa”, “concurso de méritos” y “empleo de libre nombramiento y remoción”, (iii) las razones de la demanda resultan vagas y abstractas, (iv) los reproches no están afincados en la inconstitucionalidad de la norma, sino en un hipotético deber de la Corte Constitucional de darle sentido al precepto y en un

supuesto incumplimiento de la normativa legal que regula el régimen de carrera en la Contraloría General de la República.

1.3.5.4. Como segunda medida, sostiene que la demanda no tiene un hilo conductor que permita asumir válidamente que hay un ataque sustentado y específico contra la disposición acusada, en primer lugar porque si bien es cierto varios de los aspectos que toca tienen centro en la Carta Política, ninguno de ellos individualmente considerado o en conjunto logra poner en el terreno de la duda, la presunción de constitucionalidad de la norma acusada; y en segundo lugar, porque no es posible establecer en qué momento está atacando que “Los empleos de la Contraloría General de la República, para todos los efectos se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia en los que se ubiquen”.

1.3.5.5. Como tercera medida, advierte que si lo pretendido por la demanda es que la Corte Constitucional declare que los cargos creados por la norma acusada son de carrera y deben ser provistos mediante concurso público de méritos, resulta paradójico que también pretenda que se declare inexecutable la creación de los empleos de libre nombramiento y remoción por virtud de haberse supuestamente excedido las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 “Por la cual se efectúan modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”. En consecuencia, la presentación inconexa de elementos valorativos propuesta por el actor y la formulación del dilema que puede describirse como “son de carrera administrativa los cargos creados por el artículo 5 del Decreto 2025 de 2013, para llenar unas dependencias cuya creación es inconstitucional” conducen a manifestar que la demanda está basada en razones que no son ciertas, sino que son deducidas por el actor, a partir de su lectura del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, y no de la confrontación del precepto acusado con la Constitución.

1.3.5.6. Por último, aduce que como excepción al principio general de carrera administrativa, teniendo en cuenta los empleos de libre nombramiento y remoción, el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones, en consideración a la estricta confianza que demanda su desempeño.

1.3.5.7. Añade que el actor en su escrito de demanda desarrolla la aplicación del Régimen Especial de Carrera Administrativa de la Contraloría General de la República y su Manual de Funciones, en los criterios de clasificación de empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, contradiciendo sus exposiciones referentes a la Planta Temporal de Empleos de Regalías de la Contraloría, haciendo relación al carácter temporal de la misma, como empleos permanentes de la entidad, sin hacer distinción entre el concepto de temporalidad inherente a la Planta de Regalías y a la Planta de Personal de la Contraloría, generando así confusión de conceptos, perdiendo el hilo conductor que pueda permitir una comprensión adecuada de la demanda junto con sus justificaciones, argumentos que a juicio del interviniente son contradictorios y deducidos por el actor, manifestando con ello su punto de vista subjetivo.

1.3.5.8. Con base en lo descrito, solicita a esta Corporación que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por las razones expuestas. De manera subsidiaria, en caso de que se estime que la demanda cumple con los requisitos dispuestos en el artículo 2 del

Decreto 2067 de 1991, que se declare la exequibilidad de la misma.

1.3.6. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, dentro del término de fijación en lista, intervino para solicitar la exequibilidad de la norma acusada, bajo los siguientes argumentos:

1.3.6.1. En primer lugar, señala que a diferencia de lo indicado en la demanda, el artículo 125 Superior establece una clasificación más amplia de empleos públicos a saber: (i) de carrera, (ii) de libre nombramiento y remoción, (iii) de elección popular, (iv) de trabajador oficial y, (v) los demás que determine la Ley. Cada grupo de empleos tiene sus propios elementos y estructura normativa, lo cual permite identificarlos y separarlos de los demás (principio de identidad).

1.3.6.2. Indica de manera adicional, que la Constitución alude a empleos que no pertenecen a ninguno de los cinco grupos descritos. Como, por ejemplo, los cargos de magistrados de las altas Corporaciones Judiciales, el Fiscal General de la Nación, entre otros, los cuales no son de carrera, ni de libre nombramiento y remoción, ni están determinados en la Ley, sino en la propia Constitución Política. Conforme a lo descrito, la demanda se elabora a partir de un presupuesto que no corresponde con la estructura constitucional de referencia, al artículo 125, razón por la cual resultan improcedentes sus argumentos de inconstitucionalidad.

1.3.6.3. En segundo lugar, manifiesta que desde las categorías previstas en el artículo 125, los empleos temporales no son de carrera ni de libre nombramiento y remoción, como lo estima la demanda, sino que pertenecen a un grupo de los “demás que determine la ley”. Es decir, los empleos temporales corresponden a un tipo específico de empleos públicos, que hacen parte del ámbito de configuración legislativa. Por ello, carece de fundamento la apreciación de la demanda, según la cual los empleos temporales son de carrera o de libre nombramiento y remoción.

1.3.6.4. En tercer lugar, sostiene que el uso de la lista de elegibles para proveer empleos temporales en el sistema general de carrera hace parte de la configuración legislativa de ese sistema y no aplica en el sistema especial de carrera de la Contraloría General. Esa modalidad de provisión de empleos temporales no corresponde a una exigencia constitucional sino a una determinación del legislador que bien podrá ser diferente para cada sistema de carrera.

1.3.6.5. En ese sentido, la disposición demandada tiene un contenido normativo diferente al que señala la demanda puesto que el artículo 5 del Decreto 2025 de 2013 no introduce los empleos temporales en la Contraloría General de la República, pues tales empleos fueron creados por el Decreto 1539 de 2012, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 15 de la Ley 1530 de 2012.

1.3.6.6. En cuarto lugar, afirma que la demanda confunde los empleos públicos de tiempo parcial con los empleos temporales. No tiene en cuenta que corresponden a criterios diferentes de clasificación de los empleos públicos, pues los primeros son el resultado de la

clasificación de los empleos a partir de la manera como se organice la jornada de trabajo y los segundos, a la permanencia de los empleos en la planta.

1.3.6.7. Añade que los empleos temporales fueron creados en la Contraloría General de la República por el Decreto 1539 de 2012, con la finalidad de cumplir una función específica de control fiscal, con cargo a recursos específicos del Sistema Nacional de Regalías, cuyos ingresos y gastos están organizados, a partir de la vigencia de 2013, con base en presupuestos bianuales. Por tanto, ni la norma ni el decreto del cual hacen parte fueron los que crearon los empleos temporales en ese órgano de control.

1.3.6.8. De esta manera, en la medida en que las facultades extraordinarias fueron conferidas al ejecutivo por el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, para modificar la planta temporal de regalías de la Contraloría General de la República, la norma demandada no desbordó los límites materiales expresos dados en la ley de facultades por cuanto los aspectos inherentes a la modalidad de provisión y de vinculación o desvinculación del servicio de los empleados temporales hace parte integrante del diseño legislativo de los empleos temporales. Por consiguiente, si la forma de provisión hace parte de la regulación de los empleos, y como lo dispone el artículo 122 de la Carta, todo empleo público debe hacer parte de una planta, entonces las determinaciones del artículo 5 del Decreto 2025 de 2013, en relación con las modalidades de provisión de empleos temporales se adoptaron dentro de los límites fijados en la ley de facultades.

1.3.6.9. Finalmente, considera que debe descartarse el argumento de inconstitucionalidad según el cual no hay conexidad o unidad de materia entre el contenido material de la ley habilitante, es decir la modificación del presupuesto general de la nación, con la norma legal que desarrolla las facultades y la clasificación de los empleos temporales de la Contraloría General de la República como empleos de libre nombramiento y remoción, porque la unidad de materia interna de la Ley 1640 de 2013 conduce a la revisión de la constitucionalidad del artículo 15 de dicha ley, pero ese es un asunto ajeno al debate propuesto en la demanda. Es decir, la norma demandada del Decreto 2025 de 2013 no resulta inconstitucional por la eventual ausencia de unidad de materia de la ley que confiere las facultades extraordinarias, asunto del cual la demanda no cumple la carga demostrativa mínima para que la Corte Constitucional, aun en atención al principio pro aequitate, asuma tal evaluación.

1.3.6.10. Con base en lo descrito, considera que la norma demandada no es inconstitucional por violar los artículos 125 y 150 numeral 10 de la Carta y en consecuencia, solicita la exequibilidad de la misma.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación intervino dentro de la oportunidad legal prevista con el fin de solicitar que se declare la inexecutable de la norma demandada por los siguientes motivos:

2.1. En primer término, consideró que la disposición parcialmente acusada vulnera y desconoce el artículo 125 así como el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Nacional y, por lo tanto, es inexecutable.

2.2. Advirtió, que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, facultó de manera extraordinaria al Gobierno Nacional por el término de seis meses para: “(...) modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria(...)”; por su parte, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias referidas anteriormente, expidió el Decreto Ley 2025 de 2013, por el cual, entre otras cosas, en su artículo 5° dispuso que todos los empleos de carácter temporal de la planta de personal temporal de la Contraloría General de la República, para todos los efectos, se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia en los que se ubiquen.

2.3. En segundo término, sostuvo que es el mismo artículo 125 de la Norma Superior, el que establece la excepción a la regla general de la carrera administrativa y valida la existencia de los cargos de libre nombramiento y remoción. Situación que es aceptada y a su vez delimitada por la Corte Constitucional en numerosa y reiterada jurisprudencia, por ejemplo en las Sentencias C-284 del 2011 y C-553 de 2010, no lo es menos que para que los cargos de tal naturaleza, esto es, los cargos de libre nombramiento y remoción, sean creados legalmente acatando la Constitución y la jurisprudencia. Así mismo, para que se ajusten a las excepciones que sobre la regla general de la carrera administrativa existen, deben ser en primer lugar específicamente individualizados en su denominación y en cuanto a sus funciones y a su vez deben corresponder a cargos que tengan funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, que igualmente requieran un grado de confianza mayor al que se predica de cualquier otro servidor público por razón de la trascendencia y grado de responsabilidad administrativa o política de las funciones.

De otro lado, manifestó que los cargos de libre nombramiento y remoción deben ser creados de manera clara y específica por el legislador, según el catálogo o manual de funciones de cada entidad, que en el caso de la Contraloría General de la República sería el Decreto Ley 269 de 2000, norma que establece las competencias y funciones que corresponden a los cargos en el mencionado órgano de control.

2.4. En el presente caso, advirtió que es claro para el Ministerio Público que la creación de los cargos de libre nombramiento y remoción de conformidad con los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional, deben cumplir con ciertas condiciones para justificar razonablemente la existencia de estos empleos, a saber: (i) la naturaleza y funciones del cargo deben “ (...) desarrollar un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adopten políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”; (ii) el cargo de libre nombramiento y remoción implica de suyo un grado de confianza pleno y total que se concreta en el “(...) manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata” .

En consecuencia, afirmó que conforme a lo indicado por la Jurisprudencia Constitucional, el

artículo 5° del Decreto Ley 2025 de 2013, vulnera el mandato establecido en el artículo 125 de la Constitución, pues clasifica como empleos de libre nombramiento y remoción a una categoría genérica de cargos creados en la planta de personal temporal de la Contraloría General de la República, que si bien es cierto no pertenecen a la carrera administrativa, tampoco pueden ser considerados de libre nombramiento y remoción, debido entre otras razones a la temporalidad de las funciones a las que están sujetos los citados cargos, y a que corresponden a una nueva clasificación de vinculación a la administración pública.

Agregó, que constitucionalmente no resulta admisible que la sola temporalidad de las funciones o el ejercicio de las mismas en la planta temporal de la Contraloría General de la República, sea la base o el sustento para la clasificación general de todos sus cargos en empleos de libre nombramiento y remoción, sin tener en cuenta siquiera las funciones que deben desarrollar y la ubicación de los cargos creados.

2.5. En tercer lugar, resaltó que el Legislador Extraordinario desbordó las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, pues este facultó al Gobierno Nacional para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y para unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria de la Contraloría General de la República, lo cual, tal como lo afirma el actor, no guarda relación con el hecho de clasificar como cargos de libre nombramiento y remoción a toda la planta temporal del mencionado órgano de control.

2.6. Reiteró lo dicho por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante providencia del 19 de junio de 2008, cuando examinando la constitucionalidad del artículo 4° del Decreto 1227 de 2005 y refiriéndose a los empleos temporales establecidos en la Ley 909 de 2004, sostuvo que si bien no son ni pertenecen a la carrera administrativa, tampoco son cargos o empleos de libre nombramiento y remoción, pues pertenecen a una categoría o clasificación nueva de servidores públicos creada por el legislador en la Ley 909 de 2004, categoría del empleo público que se caracteriza por la transitoriedad de su relación y actividad laboral.

2.7. En cuarto lugar, manifestó que los cargos temporales son una excepción a la regla general de la carrera administrativa, modalidad de empleo caracterizada por la duración determinable de su labor, es decir por la temporalidad de la misma, empero, y no por esto, podrían ser clasificados como empleos de libre nombramiento y remoción.

2.8. Con base en lo descrito indicó que el Decreto Ley 2025 de 2013, no cumple con las condiciones establecidas en la jurisprudencia constitucional referidas a la creación e individualización de los empleos de libre nombramiento y remoción, ni con la especificación de las funciones que le son propias a esta clase de empleos.

Así las cosas, para el Ministerio Público resultaría contrario al artículo 125 de la Constitución Política establecer categorías genéricas de empleos de libre nombramiento y remoción, sin tener en cuenta, entre otras cosas, las condiciones vigentes para la creación de cargos de tal naturaleza como las funciones individuales de cada empleo y la individualización de los mismos.

2.9. Por lo anteriormente analizado y en concordancia con las reglas establecidas en la jurisprudencia constitucional, encuentra una seria contradicción entre el artículo 5° del Decreto Ley 2025 de 2013 con el artículo 125 y el numeral 10° del artículo 150 de la Norma Superior, por lo cual solicitará a la Honorable Corte Constitucional que declare inexecutable el aparte demandado del artículo 5° del Decreto Ley 2025 de 2013.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 5° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma demandada.

3.2. NECESIDAD DE DECRETAR LA INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA

3.2.1. La jurisprudencia constitucional ha reconocido como requisito de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad, “haber demandado una proposición jurídica completa la cual debe ser conformada con las normas estrechamente vinculadas a la norma acusada, así ésta tenga un contenido completo y autónomo” [1]. En este sentido “la regla general [de] que a la Corte no le está permitido juzgar normas que no han sido demandadas pues de lo contrario la acción de inconstitucionalidad se tornaría en una acción en la que el juez actúa de oficio, lo que no corresponde a su naturaleza” [2].

3.2.2. Sin embargo, según lo previsto en el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la Corte puede integrar la unidad normativa[3], con el objeto de buscar evitar, que proferido un pronunciamiento parcial, se genere incertidumbre acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal objeto de análisis, con lo cual el fallo produzca una interpretación del contenido de la norma que resulte “incoherente o inaplicable”[4].

3.2.3. La integración normativa posee estos tres significados: a) la realización de un deber de quien participa en el debate democrático, a través de la acción de inconstitucionalidad de que trata el Art. 241 CP, consistente en la identificación completa del objeto demandado, que incluye todos los elementos que hacen parte de una unidad indisoluble creada por el Derecho. b) Es un mecanismo que hace más efectivo el control ciudadano a las decisiones del legislador. c) Y es, finalmente, una garantía que opera a favor de la coherencia del orden jurídico, pues su conformación determina que el poder del juez constitucional para resolver un asunto en sus problemas jurídicos sustanciales, pueda efectuarse sobre todos los elementos que estructuran una determinada construcción jurídica[5].

3.2.4. En este caso, debe tenerse en cuenta que la Sentencia C - 386 de 2014[6], declaró la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, el cual otorgaba facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para “modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República” en virtud de las cuales no solo se expidió la norma demandada, sino la totalidad del Decreto 2025 de 2013.

3.2.5. Por lo anterior, se integrará la unidad normativa respecto de la totalidad de las disposiciones del Decreto 2025 de 2013, con el objeto de determinar de manera coherente si en virtud de lo señalado en la Sentencia C - 386 de 2014[7], se genera la

inconstitucionalidad por consecuencia de todas sus normas y no generar incertidumbre frente a la validez de los demás artículos del decreto.

3.3. INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA

3.3.1. Mediante Sentencia C-386 de 2014[8], esta Corporación declaró la inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por medio de la cual se le otorgaron al Gobierno Nacional facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República. Lo anterior, debido a que en esa ocasión la Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el artículo 15 de la mencionada ley fue introducido al texto del proyecto durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, teniendo en cuenta que el primer debate se surtió en forma conjunta ante las comisiones económicas de las dos cámaras, esta norma sólo surtió dos (2) de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de Ley. En tal medida, consideraron que se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, lo que causa la inexecutable de la norma.

3.3.2. El Decreto Ley 2025 de 2013, “Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República”, fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, que se resolvió modificar la planta temporal de empleos de la Contraloría General de la República tal como señalan textualmente en sus considerandos:

“Que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, en un término de hasta de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, expidiera normas con fuerza de ley para modificar, entre otras, la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República”.

En virtud de lo anterior, en la presente oportunidad se presenta la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia, ante el retiro del ordenamiento de la norma que daba sustento jurídico al Decreto que ahora se examina.

3.3.3. En efecto, esta Corporación ha explicado que la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos consiste en el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”[9]. Ha agregado, que en este supuesto, “la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”[10].

Por estas razones la Corte declarará la inexecutable del Decreto 2025 de 2013.

4. DECISIÓN

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 INEXEQUIBLE el Decreto Ley No. 2025 de 2013, "Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República".

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Impedimento aceptado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrada

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] Sentencias de la Corte Constitucional C-409 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-320 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-100 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-448 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C - 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[2] Sentencias de la Corte Constitucional C-1260 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas

Hernández; C-775 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-879 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[3] Sentencia de la Corte Constitucional C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[4] Sentencias de la Corte Constitucional C-560 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-381 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1032 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-544 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-409 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-055 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] Sentencias de la Corte Constitucional C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C - 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[6] M.P. Andrés Mutis Venegas.

[7] M.P. Andrés Mutis Venegas.

[8] MP. Andrés Mutis Venegas

[9] Sentencia C-967 de 1999, MP. Fabio Morón Díaz. En la cual se declaró la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto No. 1122 de 1999. y se resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-923 de 1999, MP. Álvaro Tafur Galvis.

[10] Ibídem