

C-603-19

Sentencia C-603/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

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

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

Referencia: Expediente D-13224

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995 “[p]or la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Sergio Daniel Urrea Ríos

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA:

I. ANTECEDENTES

2. El 31 de mayo de 2019, mediante auto de trámite, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda por considerar que existía ineptitud sustantiva de la misma en razón del incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia en el concepto de la violación, y concedió el término legal para su corrección[2].

3. Dentro de dicho término, el demandante corrigió la demanda[3], razón por la que mediante auto de trámite del 25 de junio de 2019, (i) se admitió la misma, aplicando el principio pro actione; (ii) se dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación por un término de treinta (30) días hábiles para que rindiera concepto; (iii) se fijó en lista la norma acusada, por el término de diez (10) días, para la intervención ciudadana; (iv) se comunicó la admisión de la demanda al Presidente del Congreso; (v) se comunicó, igualmente, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran dentro del proceso; y, (vi) se invitó a instituciones públicas, entidades académicas y algunas universidades para que, si lo estimaban conveniente, rindieran concepto sobre la constitucionalidad de la norma sometida a control[4].

4. Entre el 8 y el 19 de julio de 2019 corrió el término de fijación en lista[5], periodo en el cual se recibió la intervención ciudadana de Elvia Mercedes Peñuela Carreño, además de la intervención del Ministerio del Interior. Igualmente, dentro de dicho término, se recibieron los conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por fuera del término concedido, se recibió el concepto del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

5. El Procurador General de la Nación rindió concepto el 16 de agosto de 2019.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE REVISIÓN

“LEY 201 DE 1995

(julio 28)

Diario Oficial No. 41.950, de 2 de agosto de 1995

Por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 150. FUNCIONES DE LAS COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, CONTEMPLADAS EN ESTA LEY. <Artículo derogado, salvo lo relacionado con la Defensoría del Pueblo, por el artículo 262 del Decreto 262 de 2000. El texto original de esta norma es el siguiente:> Serán funciones de las Comisiones de Carrera las siguientes:

a) Fijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera;”.

III. LA DEMANDA

El demandante solicita que se declare la inexequibilidad de la disposición demandada por considerar que vulnera la reserva de ley, de acuerdo con los artículos 125, inciso tercero, y 150, numeral 23, de la Constitución. Subsidiariamente solicita que “se declare la constitucionalidad condicionada del artículo en el sentido de aclarar que la Comisión de Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo no tiene la competencia para: i) fijar, establecer o reglamentar los requisitos y condiciones para determinar el ingreso a los cargos de carrera en la Defensoría del Pueblo, ii) fijar, establecer o reglamentar los requisitos y condiciones para determinar el mérito y calidades que deben cumplir los aspirantes al ingresar a los cargos de la Entidad y iii) fijar, establecer o reglamentar el ascenso en los cargos de la Defensoría del Pueblo”[6].

El accionante aclaró que el artículo 262 del Decreto Ley 262 de 2000 derogó la Ley 201 de 1995 con excepción de las disposiciones relacionadas con la Defensoría del Pueblo. De acuerdo con lo anterior, el artículo demandado continúa vigente exclusivamente para la Defensoría del Pueblo.

Cargo por vulneración de la reserva legal. Señaló que la disposición cuestionada es inconstitucional, en cuanto establece como función de la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo la de fijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso a la carrera, primero, porque de acuerdo con el

inciso tercero del artículo 125 de la Constitución, corresponde al legislador fijar “los requisitos y condiciones para determinar a) el ingreso a los cargos de carrera, b) el ascenso en los mismos y c) las condiciones de mérito y calidades que deben cumplir los aspirantes a ingresar a dichos cargos”[7]. Según el demandante la disposición constitucional contiene un mandato inequívoco de reserva legal sobre la materia, de modo que debe ser el legislador, ordinario o extraordinario, el que determine los requisitos que deben ser cumplidos para aspirar a ocupar un empleo público, razón por la que no resulta constitucionalmente admisible que el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995 traslade dicha competencia a una Comisión de Carrera Administrativa.

Segundo, porque corresponde al Congreso “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, tal como lo dispone el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución, y si bien esta función puede ser delegada por el legislador, solo lo puede hacer a través de una ley que conceda facultades extraordinarias al Presidente de la República en los estrictos términos establecidos en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, requisito que no se cumplió en el caso de la disposición demandada, la que, según el demandante “lo que está autorizando es que este órgano de la administración regule y reglamente los parámetros de las convocatorias para ocupar un empleo en la Defensoría del Pueblo, regule y reglamente los criterios de selección de personal en la institución, regule y reglamente el ingreso a la carrera administrativa en la Entidad y regule y reglamente el ascenso en el escalafón de carrera administrativa en la misma. Todo esto conlleva que la Comisión de Carrera Administrativa sea la que defina los méritos y calidades que deben poseer las personas que aspiran a ocupar un cargo en la Defensoría del Pueblo o a ascender en su escalafón de carrera”[8].

En respaldo de lo anterior hizo referencia a los casos de los regímenes especiales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, siendo este último objeto de control constitucional en la Sentencia C-878 de 2008. En esa oportunidad esta Corporación, en relación con las disposiciones del Estatuto Orgánico de la Fiscalía, adoptado mediante la Ley 938 de 2004, señaló: “[...] en todas estas normas la ley está confiriendo a la Comisión una atribución de normación general de aspectos esenciales y definitorios del régimen de carrera que solamente puede ser ejercida a través del mismo legislador. Esta atribución rebasa el ámbito propio del reglamento administrativo puesto que la ley no regula la materia sino que se abstiene de

hacerlo para dejar en el reglamento la adopción de decisiones trascendentales que competen exclusivamente al legislador. [...] Por ello se vulnera el principio de reserva de ley, razón por la cual se declarará la inconstitucionalidad de las mencionadas normas”[9].

En resumen, el demandante planteó que la norma es inconstitucional porque “el legislador confirió a la Comisión de Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo una atribución de regulación normativa general de aspectos esenciales y definitorios del régimen de carrera, que solamente puede ser ejercida a través del mismo legislador o extraordinariamente por el Presidente de la República, lo cual constituye la violación al principio de reserva de ley”[10], que es, a su vez, manifestación del principio democrático.

Por último, el demandante citó los artículos 279, 268 y 253 de la Constitución, relativos a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, para sustentar que hubo una “[i]ntención del constituyente de asignar al propio legislador la tarea de llevar a cabo la reglamentación de los méritos y calidades para el ingreso a la función pública”[11].

IV. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

1. Solicitud de adoptar decisión inhibitoria

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior[12] le solicitó a la Corporación declararse inhibida para pronunciarse sobre el fondo de la demanda, debido a que el cargo presentado por el demandante no cumple con los criterios de claridad, especificidad y pertinencia. Lo anterior, en la medida en que su fundamento “recae en una interpretación subjetiva del alcance normativo, sin lograr demostrar de que manera el legislador trasgrede el mandato constitucional consagrado en el artículo 125 de la Constitución, en la norma demandada”[13].

2. Solicitudes de adoptar decisión inhibitoria o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la norma

El Departamento Administrativo de la Función Pública[14] sostiene que la potestad reglamentaria del Gobierno no es exclusiva del Presidente de la República sino que

corresponde a diferentes autoridades, de acuerdo con sus competencias. Citó la Sentencia C-810 de 2014 en la que este Tribunal sostuvo que “[t]anto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que [la] facultad reglamentaria no se ubica únicamente en cabeza del Presidente de la República, en tanto existen otros organismos pertenecientes a la Administración que pueden expedir regulaciones. De allí que se afirme que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo”[15].

Agregó que dicha potestad de reglamentación residual es reconocida por la Constitución y ha sido desarrollada por la jurisprudencia respecto de distintos órganos del Estado. En consecuencia, las facultades regulatorias atribuidas a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo en materia de fijación de “políticas y programas” para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso a la carrera, “lleva implícita una delegación precaria y limitada que responde a los referidos principios de la reglamentación pública”[16]. En ese orden, la entidad interviniente señaló que la norma no otorga a la mencionada Comisión atribuciones que usurpen asuntos de competencia del legislador y, por ende, no contraría los artículos 125 y 150-23 de la Constitución.

Así, señaló que la demanda plantea una “censura producto de proposiciones deducidas por el ciudadano Sergio Urrea Ríos, y no del contenido mismo de la norma demandada; careciendo, por tanto, tales objeciones de constitucionalidad del requisito de certeza, motivo suficiente para efectuar un pronunciamiento inhibitorio”[17]. Adicionalmente, precisó que en la medida en que no se demostró que “la situación analizada en la Sentencia C-878 de 2008 (FGN), es aplicable a la Defensoría del Pueblo, es claro que este planteamiento de inexequibilidad también debe ser desechado por la Corporación por carecer del requisito de suficiencia”[18].

La Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo[19] señala que existe una ineptitud sustantiva del cargo de violación de la reserva legal debido a que no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia, razón por la que le solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre el fondo del asunto. Al respecto, explicó que “la acusación elevada resulta incierta por ser producto de una inferencia errónea que equipara un contenido legal (fijar políticas y programas) a otro

distinto (fijar condiciones y requisitos) haciendo imposible la confrontación del texto constitucional con la interpretación del contenido verificable del propio texto de la norma acusada”[20]. Agregó que la demanda también adolece de “suficiencia explicativa que aporte los elementos de juicio necesarios para generar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada”[21].

En otro orden de ideas y previendo que la Corte se pronuncie sobre el fondo, expuso que la Defensoría del Pueblo es un organismo de control de carácter autónomo, según su diseño constitucional (arts. 113, 117 y 118 C.P.), que cuenta con un sistema de carrera administrativa especial, de conformidad con la Ley 201 de 1995. Que el Acto Legislativo 02 de 2015 le dio a la Defensoría la “potestad de auto-organización administrativa”[22] que no se reduce a la precisión de sus tareas y la conformación de los empleos públicos, “sino que se extiende a la delimitación de procedimientos que permitan una adecuada gestión de los asuntos encomendados, así como la determinación de las directrices necesarias para el correcto desempeño de las competencias”[23]. Que el carácter flexible que debe tener la facultad de auto organizarse, se justifica en la medida en que le permite a la administración “un mayor nivel de eficacia en todas sus actuaciones” [24], por lo que se considera que la facultad otorgada a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo que se cuestiona “representa la materialización del concepto de la potestad organizativa de [la] entidad”[25]. Y agregó: “En efecto, dicha facultad le permite a la entidad, a través de la referida Comisión, establecer directrices que orienten los procesos de selección en atención a las necesidades propias de la Defensoría, lo cual beneficia el cumplimiento de su misión y mandato al garantizar la calidad de sus convocatorias, por lo que a nuestro juicio no puede considerarse que dicha competencia exceda los límites constitucionales señalados [...]”[26].

Señaló que según la definición común de las palabras “políticas” y “programas”, la función de la Comisión de Carrera Administrativa “está enmarcada en dar lineamientos, instrucciones o pautas en materia de convocatorias para el ingreso, selección y ascenso de personal de carrera, lo cual –siguiendo lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley 201 de 1995– se hace a través de un concurso público, en los términos del artículo 125 de la Constitución”[27]. Adicionalmente sostuvo que el Título IX de la Ley 201 de 1995 “determina que los requisitos y condiciones no forman parte de la potestad organizativa por lo que resultan autónomos e independientes del sistema de carrera administrativa de

cualquier entidad”[28], y que los aspectos esenciales y definitorios del régimen de carrera deben estar previamente definidos por la ley dada la reserva existente. Ilustró que lo propio ocurre con la regulación legal del asunto para la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, que son organismos autónomos, al igual que la Defensoría del Pueblo.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó, de manera subsidiaria, declarar exequible la disposición acusada en la medida en que la función de “[f]ijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera” que la norma otorga a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo, no desconoce el principio de reserva de ley dispuesto en los artículos 125, inciso tercero, y 150, numeral 23, de la Constitución.

3. Solicitud de declarar la inexecutable de la norma demandada

La ciudadana Elvia Mercedes Peñuela[29], quien informó ser funcionaria de la Defensoría del Pueblo, expuso que la disposición impugnada no solo vulnera las normas superiores señaladas por el accionante sino también el Preámbulo y los artículos 1, 2 y 283 de la Constitución.

Se refirió a los Acuerdos 039 de 2007 y 041 de 2010 de la Defensoría del Pueblo, que fijan el Reglamento de la Comisión de Carrera, para sostener que el cumplimiento de la función de “[f]ijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la carrera”, que describe la disposición acusada es nula al interior de la entidad, por lo que se requiere que se declare la inconstitucionalidad y se expida, con carácter urgente, una regulación sobre el asunto y que, “en tanto eso suceda, se aplique la subsidiariedad de la Ley 909 de 2004”[30].

Señaló que la ausencia de regulación ha dado discrecionalidad absoluta al Defensor del Pueblo pues, de conformidad con el artículo 138 de la Ley 201 de 1995, “[m]ientras se efectúa la selección para ocupar un empleo de Carrera, los Servidores Públicos inscritos en el escalafón de la Carrera de la [...] Defensoría del Pueblo, podrán ser encargados de dichos empleos, si llenan los requisitos para su desempeño, hasta por cuatro (4) meses prorrogables por una sola vez y máximo por el mismo término”. Agregando que, “[e]n caso contrario, podrán hacerse nombramientos provisionales, que no podrán tener una duración

superior a cuatro (4) meses, salvo que el nominador los prorrogue por una sola vez, hasta por un término igual”.

La interviniente planteó su caso personal, precisando que no ha accedido a cargos del nivel profesional, a pesar de estar calificada para ello, debido a que la Defensoría interpreta el precitado artículo 138 como una facultad discrecional para hacer nombramientos en provisionalidad de personas ajenas a la entidad. Expuso, entonces, una amplia argumentación sobre la inexistencia de discrecionalidad absoluta en el Estado de Derecho.

Sostuvo que si bien la Defensoría del Pueblo ha venido señalando que la entidad cuenta con una carrera administrativa especial, ello no exime a la entidad de establecer procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas requeridas. Por último, expresó que la solución a tan compleja situación sería la aplicación subsidiaria de la Ley 909 de 2004, autorizada por el artículo 3.2 de la misma normativa.

4. Solicitud de declarar la inexecutable de la disposición demandada, hacer integración de la proposición jurídica completa y declarar inexecutable todas las disposiciones que estén en contra de los artículos 125 y 130 de la Constitución

El asesor jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil[31] solicitó la declaratoria de inexecutable de la norma demandada debido a que, en el caso de la Defensoría del Pueblo, “el artículo 283 de la Constitución Política no establece condición o categoría especial para el régimen de carrera de sus servidores públicos”[32], a diferencia de lo establecido para la Procuraduría General de la Nación en el artículo 279 constitucional. Para sostener tal afirmación citó la Sentencia C-1230 de 2005, que refiere a las competencias de la Comisión en relación con la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tienen carácter especial. Concluyó que “como no existe norma especial de rango constitucional que exceptúe la provisión de empleos de la Defensoría del Pueblo, la administración y vigilancia de la carrera administrativa de esa carrera administrativa corresponde, según la Carta y el precedente constitucional, a la CNSC”[33].

Finalmente, solicitó declarar la inexecutable no solo del literal a) del artículo 150 de la

Ley 201 de 1995 sino también, luego de hacer la integración de la proposición jurídica completa, de “la totalidad de dicha norma, e inclusive los artículos 3 numeral 5.2., 20 numerales 4º y 8º, 23 del Decreto Ley 25 de 2014, [...], a efectos de que la Corte ajuste la naturaleza del régimen de carrera administrativa de la Defensoría del Pueblo a la Constitución Política”[34].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y, de manera subsidiaria, que declare la exequibilidad de la norma demandada por el cargo analizado[35].

En primer lugar, sostuvo que el cargo no cumple con los requisitos de certeza y pertinencia que habiliten el pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional. Para sustentar su afirmación planteó el alcance del artículo 125 superior, concluyendo que el legislador tiene competencia para reglamentar la carrera administrativa y sus requisitos, tanto en el régimen general como en los especiales y específicos. Así, explicó, le corresponde al legislador diseñar las etapas de los concursos, el tipo de pruebas, los trámites que implican el concurso, los requisitos exigidos y, preferiblemente, la característica de que sea abierto y público. En el caso de la Defensoría del Pueblo, precisó, se expidió la Ley 201 de 1995 que define en los artículos 134 y siguientes, con fundamento en el artículo 283 de la Constitución, su régimen de carrera administrativa “como un sistema técnico de administración de personal a través del cual se ofrece en igualdad de condiciones la oportunidad del acceso, capacitación, estabilidad, ascenso y retiro del empleo público en la entidad”[36].

A partir de lo anterior, señaló que la Ley 201 de 1995 es, precisamente, la aplicación y desarrollo del artículo 125 constitucional, que constituye un parámetro para el desarrollo de las funciones a cargo de la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo; de otra parte, que la función cuestionada en la norma demandada “no constituye un aspecto esencial o definitorio del régimen de carrera de la entidad, como lo pretende el demandante, pues la función de fijación de políticas y programas para las convocatorias es meramente técnica y operativa”[37].

En segundo lugar, abogó por la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada

porque “la competencia de la Comisión de Carrera de la Defensoría del Pueblo para fijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera está sustentada en que se trata de un aspecto técnico y operativo que no desconoce las competencias del legislador en esa materia, y en que se trata de un régimen especial de carrera administrativa de conformidad con la ley”[39].

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Examen de aptitud de la acción pública. Condiciones mínimas para provocar un fallo de fondo

2.1. Distintos intervinientes en el proceso expresaron que la demanda es inepta. De una parte, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior señaló que esta no cumple con los criterios de claridad, especificidad y pertinencia. De otra parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, plantearon que la demanda no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia. Adicionalmente, la Universidad Externado de Colombia planteó el incumplimiento de las condiciones de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, necesarias para su estudio. Por su parte, el Procurador General de la Nación sostuvo que el cargo no cumple con los requisitos de certeza y pertinencia que habiliten un pronunciamiento de fondo. Por ello, debe este Tribunal examinar la aptitud de la demanda.

2.2. La jurisprudencia constitucional ha señalado que aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio pro actione, dado el carácter ciudadano que la Constitución misma le atribuye, en ella deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende adelantarse. Es así que el Decreto 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte

Constitucional”, en su artículo 2 prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (núm. 1º); (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas (núm. 2º); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (núm. 3º); (iv) cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado (núm. 4º), y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda (núm. 5º).

El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación[40], implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

En las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, este Tribunal precisó el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia, y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada[41].

2.3. Ha sostenido la Corporación que aunque, en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer acercamiento responde a una valoración apenas sumaria de la acción, realizada únicamente por el magistrado sustanciador, lo que no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es el competente para decidir de fondo sobre las demandas ciudadanas contra las leyes o los decretos con fuerza de ley[42].

Además, vale la pena destacar que solo después del auto admisorio de la demanda los ciudadanos y la Procuraduría tienen la oportunidad de intervenir en el proceso y de manifestar sus opiniones y su concepto a la Corte. Tales intervenciones deben ser consideradas por este Tribunal al momento de decidir la demanda[43], dado que estos se pueden referir a la aptitud de la misma, aspecto sobre el cual corresponderá decidir definitivamente a la Sala Plena de la Corporación.

2.4. Pasa la Sala a realizar el estudio del cumplimiento de las condiciones necesarias que el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional exigen para determinar el concepto de la violación.

2.5. Antes de proceder con dicho análisis, la Sala recuerda que el demandante considera que el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995, que establece la función de la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo de “[f]ijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera”, vulnera la reserva de ley en esta materia, en los términos de los artículos 125, inciso tercero, y 150, numeral 23, de la Constitución. Lo anterior, debido a que el legislador le confirió a dicho órgano una atribución de regulación normativa general de aspectos esenciales y definitorios del régimen de carrera que solamente puede ser ejercida por el legislador ordinario o extraordinario.

2.6. La Ley 201 de 1995, “[p]or la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”, fue derogada por el artículo 262 del Decreto 262 de 2000[44], con excepción de las disposiciones relacionadas con la Defensoría del Pueblo, entre otras. En su Título IX regula la carrera administrativa en la Defensoría del Pueblo, haciendo su desarrollo bajo las siguientes temáticas: principios generales (Capítulo I, arts. 134-138); proceso de selección (Capítulo II, arts. 139-146);

escalafonamiento (Capítulo III, art. 147); integración de las Comisiones de Administración de la Carrera Administrativa (Capítulo IV, arts. 149-152); disposición transitoria referente a la incorporación a la carrera administrativa (Capítulo V, art. 154); funciones del Defensor del Pueblo en asuntos de la carrera (capítulo VI, arts. 155-156); calificación de servicios (Capítulo VII, arts. 157-165); y retiro de la carrera (Capítulo VIII, arts. 166-167).

Así, con fundamento en el artículo 283 de la Constitución, el legislador reguló los aspectos principales de la carrera administrativa de la Defensoría del Pueblo, señalando los empleos pertenecientes al sistema de carrera, su provisión, las figuras del encargo y el escalafonamiento, los procesos de selección para proveer los cargos de carrera, las etapas de convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas o instrumentos de selección y conformación de listas, el período de prueba y el retiro de la carrera.

La disposición acusada hace parte del Capítulo IV que, en su orden, regula la integración de la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo (art. 149); las funciones (art. 150); la elección de los integrantes de la Comisión (art. 151); y los derechos y prestaciones de los agentes del Ministerio Público (art. 152). El artículo 150 en su literal a) dispone que es función de la Comisión de Carrera Administrativa “[f]ijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera”.

2.7. Resulta evidente, en consecuencia, que las razones que sustentan la acusación carecen de certeza, especificidad y suficiencia.

2.8. El cargo formulado no cumple el requisito de certeza toda vez que la demanda recae sobre una proposición jurídica supuesta por el demandante pero que no se deriva del texto legal ni de su interpretación.

La demanda, sin ofrecer una explicación al respecto, equipara la función de fijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la Carrera con la contemplada en el inciso tercero del artículo 125 de la Constitución, que establece que los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos serán fijados por la ley^[45]. Adicionalmente, sostiene que, de acuerdo con el numeral 23 del artículo 150 Superior, corresponde al Congreso “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, por lo que se estaría desconociendo la reserva de ley.

Obsérvese que la acusación recae sobre la competencia asignada a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo para fijar “las políticas y los programas” que regirán las convocatorias de ingreso y ascenso en la carrera al interior de la Defensoría del Pueblo, considerando el demandante la expresión acusada como equivalente a “los requisitos y condiciones” para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes, a efectos de ingresar a los cargos de carrera o ascender en los mismos, cuya reserva de ley es inobjetable, de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución.

Así, los argumentos planteados no logran superar el requisito de certeza, pues el demandante no presenta razones objetivas derivadas del texto demandado que conduzcan efectivamente a establecer la vulneración del principio de reserva legal en el caso concreto. Sus argumentos parten de la base de equiparar la competencia de la Comisión de Carrera Administrativa para fijar “políticas y programas” con la de fijar “requisitos y condiciones”, situación que deriva de la interpretación del accionante, sin que haya ofrecido razones que expliquen dicho entendimiento.

Podría considerarse, por ejemplo, que la función de fijar las políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la carrera que compete a la Comisión de Carrera, es precisamente un desarrollo del artículo 125 constitucional, en la medida en que se trata de orientaciones o directrices para que sean respetados los principios de la carrera administrativa, entre ellos, la evaluación del mérito y la igualdad de oportunidades. El demandante no aporta razones para entender que ello no es así, ni para concluir que se está delegando al órgano referido la definición de aspectos esenciales o definitorios, y no meramente técnicos y operativos, del régimen de carrera de la Defensoría del Pueblo que, por ello, son de exclusiva competencia del legislador ordinario o extraordinario.

Desde el auto del 25 de junio de 2019, que finalmente admitió la demanda, se anunció que “[...] la demanda continúa argumentando que la competencia de ‘fijar políticas y programas’ que atribuye la norma demandada a las Comisiones de Administración de la Carrera Administrativa, es equivalente a la de fijar ‘requisitos’ y ‘condiciones’, que es una competencia exclusiva del legislador, según el artículo 125 de la Constitución”[46]. Con todo, esta equiparación obedece más bien a una deducción que hace el demandante y no a una proposición jurídica real y existente que plantee una verdadera contradicción entre la norma legal y la norma constitucional.

2.9. En esa medida la Sala también observa la falta de especificidad del cargo, debido a que no logra demostrar cómo el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995 vulnera la Carta Política. Debe entenderse que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[47] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, esto es, para el caso bajo estudio, los artículos 125, inciso tercero, y 150, numeral 23, de la Carta Política. Esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[48].

2.10. La demanda tampoco cumple con el requisito de pertinencia. La equiparación que realiza el demandante entre la competencia de la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría, consistente en “fijar políticas y programas” y los “requisitos y condiciones” para el ingreso y ascenso a cargos de carrera a que alude el artículo 125 superior, no configura un reproche de naturaleza constitucional, sino que expresa un punto de vista subjetivo que finalmente no logra plantear una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional.

Igual ocurre respecto del cargo por la eventual vulneración del numeral 23 del artículo 150 de la Constitución. Dicha norma constitucional establece la competencia del legislador para “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”. La norma demandada, expedida por el órgano legislativo, precisamente implica una concreción o ejercicio de dicha competencia en cuanto regula funciones de la Comisión de Administración de la Carrera y, en esa medida, no resulta contraria la norma Superior. Como lo plantea el Procurador General de la Nación en su concepto, la Ley 201 de 1995 fue expedida en acatamiento de los artículos 125 y 150.23 de la Constitución.

2.11. Finalmente, la demanda no presenta argumentos suficientes para generar una duda sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada, que atribuye una competencia a una instancia de orden administrativo que debe actuar conforme con los criterios que le fija la ley, en este caso, la Ley 201 de 1995, acatando siempre los criterios constitucionales. Por el contrario, la demanda pareciera plantear que la reserva legal en materia de reglas que rigen la función pública, así como de los requisitos y condiciones para determinar los

méritos y las calidades de los aspirantes, bloquea la posibilidad de que dichas regulaciones sean reglamentadas, en sus aspectos operativos y técnicos, por el ejecutivo y puestas en marcha por los órganos administrativos que, finalmente, son los encargados de materializarlas a través de los procesos de selección en los concursos públicos.

De lo anterior se evidencia que la demanda no tiene un alcance persuasivo suficiente para generar duda acerca de la constitucionalidad de la norma que otorga la competencia a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo, para fijar políticas y programas para las convocatorias, selección, ingreso y ascenso en la carrera. Por el contrario, advierte la Corte que se trata de una competencia necesaria para el debido cumplimiento de las condiciones constitucionales del sistema de carrera. Como lo advirtió en su escrito el Departamento Administrativo de la Función Pública, esta Corporación ha hecho alusión a los diferentes niveles de ejercicio de la potestad reglamentaria, que es concordante con los diferentes niveles de implementación de los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera en la Defensoría del Pueblo[49].

Entonces no es suficiente sostener que la asignación de competencias reglamentarias relacionadas con la fijación de políticas y programas a órganos o instancias administrativas vulnera, per se, la reserva legal. Al menos no en la medida en que dichas competencias respeten la Constitución y la ley. Como se ha reiterado, la demanda no logra generar duda sobre el eventual desconocimiento de las competencias del legislador.

3. Síntesis de la decisión

El demandante le planteó a la Corte que el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995 otorga a la Comisión de la Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo competencia para definir los requisitos y las condiciones para el ingreso y ascenso en la carrera administrativa dentro de dicha entidad. Sostuvo que dicha disposición viola los artículos 125, inciso tercero, y 150, numeral 23, de la Constitución, conforme a los cuales dichas materias son de reserva legal y no pueden ser desarrolladas por instancias administrativas.

La demanda fue inicialmente inadmitida. Después de su corrección y en aplicación del principio pro actione fue admitida. Sin embargo, estudiado en profundidad el cargo planteado, la Sala Plena concluye que la demanda no cumplió la carga argumentativa

requerida para un estudio de fondo.

En efecto, la demanda no cumple con los requisitos de (i) certeza, en cuanto se atribuye a la norma demandada un contenido que se deriva de una interpretación subjetiva del demandante, pero que no corresponde al contenido de la misma. (ii) Especificidad, en virtud de la falta de concreción de la acusación, dado que no logra demostrar cómo el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995 vulnera la Carta Política. (iii) Pertinencia, dado que los argumentos expuestos no constituyen un reproche de naturaleza constitucional, sino que expresan un punto de vista subjetivo que finalmente no logra plantear una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional. (iv) Suficiencia, pues el análisis no logra generar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada que, contrario a lo argumentado por el demandante, resulta ser una atribución legal de una competencia en materia de fijación de políticas y programas, necesaria para la adecuada aplicación de los requisitos y condiciones fijados por el legislador, para determinar los méritos y calidades de los aspirantes a los cargos de carrera administrativa de la Defensoría.

En consecuencia, la Sala Plena adoptará decisión inhibitoria sobre la demanda planteada.

VII. 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:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el literal a) del artículo 150 de la Ley 201 de 1995.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La demanda obra a folios 1 al 9 del cuaderno de constitucionalidad.

[2] La providencia obra a folios 11 al 14 ibíd.

[3] El escrito obra a folios 16 al 25 del cuaderno de constitucionalidad.

[4] El auto obra a folios 27 al 29 ibíd.

[5] Folio 32 ibíd.

[6] Folios 8 y 9 del cuaderno de constitucionalidad.

[7] Folio 4 ibíd.

[8] Folio 21 del cuaderno de constitucionalidad.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-878 de 2008.

[10] Folio 22 del cuaderno de constitucionalidad.

[11] Folio 23 del cuaderno de constitucionalidad.

[12] El escrito obra a folios 74 al 76 ibíd.

[13] Folio 76 ibíd.

[14] El escrito y sus anexos obran a folios 54 al 62 ibíd.

[15] Folio 56 ibíd.

[16] Folio 57 ibíd.

[17] Folio 58 del cuaderno de constitucionalidad.

[18] Ibídem.

[19] El escrito obra a folios 77 al 81 ibíd.

[20] Folio 78, reverso, ibíd.

[21] Ibídem.

[22] Folio 79 ibíd.

[23] Folio 79, reverso, ibíd.

[24] Folio 80 ibíd.

[25] Folio 80 del cuaderno de constitucionalidad.

[26] Ibídem.

[27] Ibídem.

[28] Folio 80, reverso, ibíd.

[29] El escrito y sus anexos obran a folios 64 al 73 ibíd.

[30] Folio 65 del cuaderno de constitucionalidad.

[32] Folio 83 ibíd.

[33] Folio 83 del cuaderno de constitucionalidad.

[34] Folio 83 ibíd.

[35] El concepto obra a folios 94 al 96 ibíd.

[36] Folio 96 ibíd.

[37] Folio 96 del cuaderno de constitucionalidad.

[38] Folio 96 ibíd.

[39] Folio 96, reverso, ibíd.

[40] Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-405 de 2009, C-012 de 2010 y C-423 de 2010, y el auto 249 de 2009, entre otras providencias.

[41] Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

[42] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las

Sentencias C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013 y C-158 de 2016.

[43] Corte Constitucional, Sentencia C-1123 de 2008.

[44] “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

[45] En la Sentencia C-046 de 2018, este Tribunal reiteró: “4. El artículo 125 de la Constitución, que regula la función pública, establece que los empleos en los órganos y entidades son de carrera, con excepción de ‘los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley’. En estos términos, la norma establece la carrera como regla general de acceso a la función pública pero, además, sujeta el ingreso y ascenso a los cargos al cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados legalmente; y el retiro, en razón a la calificación no satisfactoria en el desempeño laboral, lo cual incluye la violación del régimen disciplinario. Además, dispone explícitamente que ‘en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción Política’. || El alcance de este artículo ha sido examinado y desarrollado ampliamente en la jurisprudencia constitucional, la cual ha dicho que la carrera administrativa es un eje axial del Estado Social de Derecho y que tal garantía se erige sobre tres elementos determinantes: (i) el mérito; (ii) el concurso de méritos; y (iii) la igualdad de oportunidades para dar plena efectividad a los fines estatales al mismo tiempo que asegura los derechos fundamentales de las personas como la igualdad, el acceso a cargos públicos y la participación. Así pues, de la norma Superior se desprenden cuatro pilares fundamentales que pueden entreverse de su literalidad, estos son: (i) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio del mérito en la función pública; (ii) el concurso de méritos como mecanismo de garantía del mérito; (iii) la potestad de configuración del Legislador en este ámbito; y (iv) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y los demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general. Dichos elementos se

interrelacionan en el desarrollo de la función pública, por lo que deben observarse de forma holística desde los demás preceptos constitucionales aplicables a la materia” (negritas fuera de texto).

[46] Folio 28 del cuaderno de constitucionalidad.

[47] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de este Tribunal cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad por inadecuada presentación del concepto de la violación. Ver los Autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las Sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000 y C-177 de 2001, entre otros pronunciamientos.

[48] Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997.

[49] Al respecto, en la Sentencia C-810 de 2014 la Corte sostuvo: “La cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes, que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo. Implica que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador. [...] La potestad reglamentaria es “... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo”.