

C-615-14

Sentencia C-615/14

(Bogotá D.C, 27 de agosto de 2014)

MODIFICACION DE LA PLANTA TEMPORAL DE EMPLEOS DE REGALIAS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Absoluta por regla general

Referencia: Expediente D-10058.

Actores: Carlos Armando Silva Salinas.

Demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 5 (parcial) del Decreto 2025 de 2013 “Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República”.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

El ciudadano Carlos Armando Silva Salinas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241-5 y 242-1 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad, contra el artículo 5 (parcial) del Decreto 2025 de 2013 “Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República”; el texto del artículo mencionado, con el aparte demandado subrayado, es el siguiente:

DECRETO No.2025 DE 2013

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

EI PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

Y

CONSIDERANDO:

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.

Que se requiere modificar la planta de empleos de carácter temporal de Regalías de la

Contraloría General de la República, la cual fue establecida por el Decreto Ley 1539 del 2012, con el fin de dotar a este organismo de unos empleos de mayor nivel de especialización misional, así como de empleos de apoyo a estas labores, que permitan una prestación más eficiente, eficaz y oportuna dirigidas al cumplimiento de los objetivos misionales del ente de control.

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.

2. Pretensión y cargo formulado.

El demandante solicitó se declare inexecutable la expresión “libre nombramiento y remoción” contenida en el artículo 5 del Decreto Ley 2025 de 2013 “Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República” por considerar que vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 125 y 268 de la Constitución Política.

2.1. Cargo único. Vulneración del artículo 29 de la Constitución.

2.1.1. Al establecerse en el artículo 2º del Decreto 2025 de 2013 que los cargos de “Coordinador de Gestión 03” son empleos de carácter temporal y, considerando que la norma que contiene el aparte acusado, establece que los empleos temporales son de libre nombramiento y remoción, se desconoce el Preámbulo y los artículos 1 y 2 Superiores relativos a al principio democrático y al orden justo y los artículos 13 y 40.7 que establecen las condiciones para que los ciudadanos accedan al desempeño de cargos públicos en igualdad de condiciones y sin discriminación, especialmente considerando que, en la planta global de la Procuraduría, existen 15 Coordinadores de Gestión 03 de carrera administrativa.

2.1.2. Asimismo la disposición demandada desconoce el artículo 125 de la Constitución, que consagra la carrera administrativa como la regla general para acceder a los cargos públicos. Se anota que al cargo de “Coordinador de Gestión 03” se clasifica como del nivel ejecutivo pero no le corresponden funciones directivas, ni de manejo o de conducción u orientación institucional que definan políticas públicas. Por consiguiente, no existe una razón que justifique que dicho cargo deba ser excluido de dicha regla general.

3. Intervenciones.

3.1. Contraloría General de la República: inhibición.

3.1.1. La ley prevé la existencia de los cargos de libre nombramiento y remoción dentro de la categoría de empleo público, es así como el artículo 125 Constitucional, identifica las

siguientes clases: (i) por regla general los de carrera administrativa, (ii) los de elección popular, (iii) los de libre nombramiento y remoción, (iv) los trabajadores oficiales y (v) los demás que determine la ley.

3.1.2. Si bien, la ley faculta la creación de empleos de libre nombramiento y remoción, ello no implica que se desnaturalice la esencia de los mismos, tal y como ocurre con los cargos de Coordinador de Gestión grado 03. No obstante, dichos cargos están justificados en razón de su corta duración, pues tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

3.1.3. Finalmente, la demanda no es clara al sostener que el precepto normativo acusado no respeta el régimen de carrera administrativa especial de la Contraloría y que la norma no guarda unidad de materia, mezclando diversos temas, y haciendo incomprensible el concepto de la violación.

3.2. Auditoría General de la República: inexequible.

3.2.2. En ese sentido, la premisa adicional a partir de la cual se plantearon dos condiciones alternativas –no copulativas– que habilitan al Legislador para clasificar un determinado cargo público como de libre nombramiento y remoción, ambas referidas a la naturaleza y funciones de cada cargo en particular: (i) que el empleo tenga asignada funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o (ii) que el cargo disponga funciones de responsabilidades que exijan un nivel especial y cualificado de confianza, adicional al que se le pueda exigir a todo servidor público. Bajo estos lineamientos la provisión de los grado 03 son inconstitucionales al desconocer la naturaleza del libre nombramiento y remoción.

3.3. Departamento Administrativo de la Función Pública: exequible.

3.3.1. Por virtud del numeral 7 del artículo 150 Superior, el Congreso tiene la facultad de expedir leyes para definir la estructura de la administración pública, creando, suprimiendo o fusionando ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos entre otros. Es por ello, que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente se encaminaron a la modificación de la estructura de la Contraloría General, en atención a una finalidad primordial, siendo necesario incorporar un tipo de cargos que le permitieran a la CGN asumir las responsabilidades de vigilancia y control, y dotarla de herramientas

prácticas para ello.

3.3.2. En concordancia con la facultad legislativa para definir la estructura de la administración, se otorgaron expresas facultades al Presidente de la República para que modificara la planta de la Contraloría General de la Nación. En cumplimiento de dicho mandato, el Decreto 2025 de 2013 crea una serie de cargos de libre nombramiento y remoción, estipulando los criterios que deben cumplir los mismos, los cuales son acordes con las directrices de las sentencias C-279 de 1996 y la C-312 de 2003, razón por la cual, no contraviene ninguna norma Constitucional.

3.4. Universidad del Rosario: inexecutable parcial.

3.4.1. Indica el ente universitario, que la Corte Constitucional ha consolidado una sólida línea jurisprudencial respecto de las condiciones para clasificar determinados cargos como de libre nombramiento y remoción frente a la competencia del Legislador para definirlos, estableciendo que no se trata de una atribución absoluta que permita que se desconozca la regla general de la carrera administrativa y que el Legislador está “facultado constitucionalmente para determinar las excepciones de la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general, ni afecte la filosofía que inspira el sistema” C-195/94.

3.4.2. Del examen de los cargos creados por la norma acusada se deduce que (i) el contralor auxiliar acorde con el manual de funciones pertenece al nivel directivo y tiene a su cargo labores de confianza, manejo, conducción u orientación institucional, implicando con ello, una necesaria relación de confianza; (ii) Asesor de Despacho grado 2, se le encomienda la determinación de políticas institucionales; (iii) Asesor de gestión grado 1, también se le encomienda la asesoría en la determinación de políticas institucionales.

3.4.3. No obstante, no ocurre lo mismo con los cargos de Coordinador de Gestión, Tecnólogo, secretario ejecutivo, secretario auxiliar ejecutivo, administrativo y operativo, los cuales se encargan de labores técnicas o de ejecución, ajenas a la dirección o confianza, y por lo tanto ajenas a las funciones de libre nombramiento y remoción.

3.5. Universidad Externado de Colombia: inexecutable.

3.5.1. Conforme a los cargos aducidos, se considera si clasificar de libre nombramiento y remoción a los cargos creados en la plata temporal de la Contraloría vulnera el régimen de carrera administrativa y el derecho a la igualdad. La respuesta a dicho planteamiento, no es otra, que su notoria inexecutable, pues basta con observar las funciones a desempeñar en el manual de funciones, en el que se constata que no todos los cargos participan en la definición de políticas públicas y no todos requieren de un alto nivel de confianza para ser vinculados.

4. Concepto del Procurador General de la Nación[1]: inexecutable.

4.1. Acorde con el concepto rendido previamente en el proceso D-10039, se reitera que la expresión demandada libre nombramiento y remoción vulnera y desconoce el artículo 125 de la Constitución, y por lo tanto es inexecutable, tal y como se indicó en aquella ocasión los cargos creados en la norma acusada, no cumplen con las condiciones para justificar su existencia como de libre nombramiento y remoción -papel directivo, con responsabilidades, alto grado de confianza, asignación de asuntos de reserva y cuidado-.

4.2. Pese a que la denominación de los cargos enlistados en la norma acusada indican que pertenecen al nivel directivo o de confianza, contrastadas con el manual de funciones, se precisa que el empleo de Coordinador de grado 3 no ostenta funciones al interior de la Contraloría General de dirección, conducción u orientación, y por lo tanto no está justificada su exclusión del régimen general de carrera administrativa.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ley 2025 de 2013 en atención a lo que prescribe el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución.

2. Cosa juzgada constitucional -reiteración de jurisprudencia-.

2.1. El artículo 243 de la Constitución hace referencia a la cosa juzgada constitucional, la cual se configura cuando ésta Corporación profiere fallos en ejercicio del control abstracto que le es encomendado, de manera que sus pronunciamientos tienen un carácter definitivo

e inalterable, al estar cobijados por el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y el principio de seguridad jurídica. La Corte, acerca de los efectos de esta figura procesal, reiteró en la sentencia C-840 de 2013 lo siguiente:

Los dos efectos que tiene la cosa juzgada constitucional son: (i) la prohibición de que las autoridades reproduzcan o apliquen el contenido material del acto jurídico que ha sido declarado inexecutable por razones de fondo; y (ii) una restricción a la propia actividad de la Corte, cuando ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, caso en el cual pierde prima facie la competencia para pronunciarse de fondo sobre el mismo tema, en armonía con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

La jurisprudencia ha diferenciado entre la cosa juzgada constitucional absoluta y relativa. El principio general es que las decisiones de constitucionalidad quedan cobijadas por el fenómeno de la cosa juzgada absoluta que rige sobre las sentencias de constitucionalidad. Lo anterior implica que el juez no puede pronunciarse en relación a lo que ha sido juzgado y fallado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores. Este principio es aún más relevante cuando en las decisiones en que se ha pronunciado la Corte ésta decide la inexecutable de una norma, ya que por tal fallo la disposición en cuestión queda expulsada del ordenamiento jurídico por ser encontrada contraria a la Carta Política. Así las cosas, la figura de la cosa juzgada constitucional garantiza (i) la estabilidad de las sentencias judiciales, (ii) la certeza respecto de sus efectos y (iii) la seguridad jurídica.

2.2. Ahora bien, la Sala Plena de la Corte Constitucional al estudiar una demanda previa en contra de la misma disposición ahora demanda -artículo 5 del Decreto Ley 2025 de 2013-, dispuso mediante la sentencia C-506 de 2014:

Declarar INEXECUIBLE 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”.

2.3. En aquella ocasión, la Corte debía resolver si con la expedición del Decreto 2025 de 2013 se excedieron las facultades extraordinarias contempladas en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013. No obstante, previo a abordar el problema jurídico se constató el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia, dado que la sentencia C-386 de 2014 este Tribunal declaró inexecutable el artículo 15 de la ley habilitante, y concluyó que al desaparecer la norma que dio sustento al Decreto Ley 2025 de 2013, éste también debía

ser expulsado del ordenamiento jurídico.

2.3. En consecuencia, la expresión ahora demandada “libre nombramiento y remoción” contenida en el artículo 5 de ese mismo decreto ley, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación, por lo cual, se decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia C-506 de 2014.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 506 de 2014 que declaró inexecutable 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”.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Ausente con excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Magistrada (E)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

SONIA VIVAS PINEDA

Secretaria General (E)

C- /14 (MGC)
General – cosa juzgada

Carrera administrativa de la Contraloría

Norma examinada.

1. Todos los empleos de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría son de libre nombramiento y remoción (DL-2025/13 Art 5 parcial)

Normas infringidas y concepto de inconstitucionalidad.

1. Vs desconocimiento del régimen de carrera administrativa (CP 125, 150.10 y 268)

Exceso de facultades extraordinarias (CP 150.10) Se faculta indefinidamente al Contralor para modificar el régimen de carrera permitiendo que (i) indique que cargos son de libre nombramiento y remoción, (ii) al asignar funciones de administración y manejo de dinero o bienes, transforme un empleo de carrera en libre nombramiento, (iii) los cargos de libre nombramiento y remoción son la excepción permitiendo que se vuelva regla general a través de la clasificación en funciones indeterminadas.

Decisión – Razón de la decisión.

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 506 de 2014 que declaró inexecutable 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”.

Temas constitucionales.

1. Cosa juzgada absoluta.

SV.

[1] Concepto No. 5748 del 7 de marzo de 2014.