

Sentencia C-641-09

Referencia: expedientes D-7770 y 7772.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2008 "Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política".

Demandantes: Adriana Paola Arboleda Campo, Pedro José Pedraza Suárez y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 1°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Adriana Paola Arboleda Campo demandó la inconstitucionalidad de la integridad del Acto Legislativo 001 de 2008 "Por medio de la cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política", por estimar que vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 40 numeral 7, 209, 374 y 21 transitorio de Estatuto Superior. En tal sentido, solicita que sea declarada inexecutable la norma acusada.

Por su parte, los ciudadanos Pedro José Pedraza Suárez, Luís Eduardo Bravo Silva y Leticia Tirado Ariza, instauraron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1° del Acto Legislativo 001 de 2008, por estimar que sus disposiciones infringen los artículos 1, 2, 13, 40-1, 40-7, 53, 125, 131, 133, 209, 217, 218, 241-1, 253, 256, 268-10, 279 y 379 de la Carta Política.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 4 de junio de 2009, resolvió acumular los expedientes D-7770 y D-7772 para tramitarlos conjuntamente, y decidirlos en la misma sentencia.

Por auto de junio cuatro (4) de dos mil nueve (2009) el magistrado sustanciador dispuso admitir las demandas acumuladas; correr traslado al Procurador General de la Nación; fijar en lista el proceso para garantizar la intervención ciudadana; comunicar la iniciación del proceso a las autoridades de que trata el artículo 244 de la Constitución, al Ministro de la Protección Social, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Así mismo invitó a participar en el proceso a los decanos de las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Javeriana, EAFIT, ICESI, Libre, Corunversitaria de Ibagué, Sabana, Rosario, a la ESAP, y a la Confederación General del trabajo, con el objeto de que emitan concepto técnico sobre la norma demandada.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la integridad de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No. 47.214 de 26 de diciembre de 2008:

### ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2008

(Diciembre 26)

“Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

Parágrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”.

## I. LAS DEMANDAS

### 1. Demanda presentada por la ciudadana Adriana Paola Arboleda

La ciudadana Adriana Paola Arboleda Campo, instauró acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1° del Acto Legislativo 001 de 2008 “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”, al considerar que vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 40 numeral 7, 209, 374 y 21 transitorio de la Carta Política.

De acuerdo con la demanda, el Acto Legislativo produce una mutación en la organización del Estado colombiano al no permitir la participación de todas las personas en la vida administrativa del país, violando el derecho a la igualdad, que reconoce a todos los colombianos la posibilidad de acceder al desempeño y ejercicio de cargos públicos.

Aduce la demandante que la expedición del Acto Legislativo transforma los principios de la función pública, al permitir que el ingreso a cargos de carrera no estén guiados por los principios de moralidad, celeridad e imparcialidad sino por coyunturas políticas, desfigurando la carrera administrativa como institución encaminada a permitir el acceso por méritos a empleos pertenecientes a la nómina del Estado. Por esa vía permite que personas que no se han sometido a un concurso de méritos queden automáticamente inscritas en carrera, sin demostrar una mejor idoneidad profesional y personal respecto de otras personas que pretenden acceder a los mismos cargos.

Expone la actora, que no le es dado al Congreso de la República por vía de Acto Legislativo mutar la democracia participativa, al transgredir los procedimientos que previó el constituyente originario para acceder a un cargo de carrera administrativa.

De igual manera, expone la demandante, que el Congreso de la República excedió su competencia al sustituir los principios que rigen la función pública y sus normas afines, al inscribir de manera extraordinaria en carrera administrativa a personas que no han sido escogidas en virtud de un concurso de méritos, dejando en entredicho la objetividad e igualdad que debe existir al momento de seleccionar el personal que estará al servicio del Estado y los administrados.

### 2. Demanda presentada por los ciudadanos Pedro José Pedraza Suárez, Luís Eduardo Bravo Silva y Leticia Tirado Ariza

A su vez, los ciudadanos Pedro José Pedraza Suárez, Luís Eduardo Bravo Silva y Leticia Tirado Ariza, instauraron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1° del Acto Legislativo 001 de 2008 “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”.

De conformidad con el escrito impugnatorio, indicaron que el Acto Legislativo 01 de 2008 presenta una derogatoria o sustitución parcial de la Carta Política en materia de carrera administrativa; de esa manera el Congreso de la República altera una materia que está reservada al constituyente primario.

Indican los peticionarios, con apoyo en la sentencia C-563 de 2000, que en “el Estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata que contiene una base axiológica-jurídica de interpretación cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional (...). Este régimen impulsa entonces la realización plena y eficaz de los principios de igualdad e imparcialidad pues se promueve con un sistema de competencias a partir de méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública...” 1

Por último, consideran que se hace urgente la declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte, toda vez que el Congreso de la República sustituyó la voluntad del Constituyente primario al expedir el Acto Legislativo 001 de 2008. Solicitan que el fallo tenga efectos retroactivos.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. De entidades Públicas

###### 1. Del Ministerio de la Protección Social

Jackeline de León Willis, apoderada del Ministerio de la Protección Social, intervine para oponerse a la demanda. Con tal propósito sostiene que la demanda no presenta elementos suficientes para considerar que exista una usurpación de funciones del Congreso al constituyente primario; por el contrario, el Acto Legislativo acusado cumplió con los requisitos previstos en el artículo 375 de la Carta para el trámite de una iniciativa que busca su reforma.

Aduce que el legislador está autorizado para efectuar reformas constitucionales con carácter definitivo, “que suponen un contenido y efectos más profundos, de igual modo cuenta con la capacidad jurídica para hacer lo propio en relación con modificaciones con vigencia transitoria”2.

El Acto Legislativo cuestionado “establece un régimen especial orientado a la protección de la situación laboral de un segmento de la población y desde tal punto de vista representa la creación de unas condiciones de preferencia, de las cuales como es obvio, terminan excluidos los restantes ciudadanos”. Tratándose de una medida transitoria, originada en “una situación de hecho que impone una solución inmediata, se puede considerar justificada”3.

Finalmente, destaca que a pesar de la expedición de la norma transitoria, el

contenido del artículo 125 de la Carta, continúa vigente e incólumes los lineamientos generales de acceso a la función pública.

## 1. 2. Del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de apoderado judicial, intervino en el proceso de la referencia para solicitar la constitucionalidad del Acto Legislativo acusado. Al respecto señaló el interviniente que el acto demandado no derogó ni modificó las normas vigentes relacionadas con la carrera administrativa, tampoco riñe con los principios de igualdad y mérito como presupuestos para el ingreso, permanencia y ascenso en los cargos de carrera, ni acaba con los concursos públicos. Simplemente “da una salida constitucional a una grave e insuperable coyuntura institucional que involucra aspectos de justicia social y restablecimiento laboral de servidores públicos que en el ejercicio de sus cargos han demostrado durante un mínimo de años el mérito en el ejercicio de sus cargos (...)4”.

Destaca que “el acto legislativo acusado involucra un verdadero juicio de ponderación entre el principio de igualdad, el principio de estabilidad y el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral”5. De modo que, el constituyente derivado armonizó los diferentes principios constitucionales involucrados en la reforma con todo el estatuto superior.

Expone, que el Acto Legislativo 01 de 2008, no comporta un tratamiento preferencial a favor de los vinculados en provisionalidad frente a ciudadanos que desean acceder al desempeño de cargos públicos, toda vez que unos y otros se encuentran en una situación jurídica y fáctica distinta, por lo que, el trato diferencial encuentra plena justificación y razonabilidad.

En este orden de ideas, asegura el interviniente que el contenido del Acto Legislativo 01 de 2008 no contradice las normas constitucionales, ni sustituye el modelo constitucional. De allí que, a su juicio, no pueda sostenerse que el Congreso de la República hubiese excedido sus competencias constitucionales, o incurrido en vicio de falta de competencia.

## 1. De Instituciones Educativas

### 2.1. Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Considera, con fundamento en la exposición de motivos del Acto Legislativo, que “el Estado debe proveer acciones jurisdiccionales que consagren una etapa de transición, que sin violentar el principio constitucional de ingreso por méritos, genere un margen de estabilidad y protección social a los servidores que han permanecido vinculados al Estado con eficiencia”6.

### 2.2. Universidad Icesi de Cali

Jorge Andrés Illera Cajiao, actuando en su condición de docente de la Universidad,

interviene en el presente proceso solicitando declaratoria de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2008.

En criterio del interviniente el acto acusado, analizado en el marco de la jurisprudencia constitucional, conlleva un trato desigual para a todas aquellas personas que no se encuentran en las condiciones fácticas señaladas en la disposición acusada y que aspiran a acceder a un cargo en la administración pública. No obstante, tratándose de un acto de reforma de la Constitución Política, es necesario, verificar los límites de competencia del constituyente derivado sin ingresar al análisis material de la reforma, metodología que no asumen las demandas instauradas.

Los demandantes, manifiesta el interviniente, no estructuran o definen con claridad cual o cuales son los principios de la Constitución que se transforman o sustituyen, ni de qué manera el Acto Legislativo viola los artículos invocados.

Finalmente, considera que el constituyente derivado lo que pretende con el Acto Legislativo, es corregir una situación que se ha prolongado por varios años, brindando la posibilidad de otorgar estabilidad o seguridad a personas que venían ocupando cargos de carrera.

### 2.3. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario interviene a través del Coordinador del Área de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, quien solicita que la Corte se declare inhibida, atendiendo a que carece de competencia para examinar de fondo actos de la naturaleza del estudiado. Afirma, que no se encuentra acreditado por parte de los demandantes, los vicios de forma en que habría incurrido el Congreso en el curso del trámite de formación legislativa del acto acusado.

Sostiene el que “las acciones acumuladas en esta cuerda procesal denuncian como violada la Constitución por temas de fondos en los que la H. Corporación no es competente ya que el acto legislativo 01 de 2008 es a todas luces una reforma a la Constitución Política y no una sustitución de manera que el constituyente derivado es plenamente competente para efectuar la reforma sin que el máximo tribunal de lo constitucional tenga competencia para pronunciarse de fondo sobre la reforma en cuestión”7.

Por último, manifiesta, atendiendo a la jurisprudencia de la Corte, que la demanda que plantee una sustitución de la Constitución por medio de Acto Legislativo, debe argumentar plenamente en qué consiste dicha sustitución, carga que, en su sentir, no asumen los demandantes.

## 3. Intervención ciudadana

### 3.1. Del ciudadano Guillermo Enrique Arellano Castillo.

El ciudadano Guillermo Enrique Arellano Castillo, interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda; solicita, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, al considerar que presenta vicios de

naturaleza material y procedimental.

Expone que el artículo 25 literal c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece la obligatoriedad de respetar sin restricción alguna, el derecho que tiene todo ciudadano de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Sostiene que las normas jurídicas rigen hacia el futuro, por lo que el Acto Legislativo 01 de 2008 no deber tener ninguna incidencia respecto de los concursos que a la entrada en vigencia del mismo, se venían desarrollando.

Afirma que la inscripción extraordinaria en carrera comporta una manifiesta discriminación a muchos ciudadanos, una burla a la institucionalidad y la vulneración de derechos fundamentales, situaciones todas inconcebibles en un Estado Social de Derecho.

Argumenta, que el texto del acto legislativo es evidentemente caprichoso, no respeta los atributos de la ley que debe ser general y abstracta, es parcializado y dirigido a un sector específico de la población, lo que configura una falla del legislador en el proceso de elaboración y formación de las leyes. Además, vulnera el artículo 122 de la Constitución Política.

Señala que el Congreso se extralimitó al expedir el acto acusado, toda vez que su función es la de expedir normas y fijar parámetros que regulen el sistema de empleo público y los principios que rigen el acceso al mismo; con el acto demandado, el legislativo incurrió en una arbitrariedad que desconoce lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 136 de la Carta Política.

#### 4Intervenciones extemporáneas

El 19 de agosto de 2009, una vez vencido el término de fijación en lista, el Secretario General de la Confederación General del Trabajo CGT presentó ante la Secretaría General de la Corte, escrito en el que le solicita declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. En la misma fecha, se radicó en la misma dependencia un documento suscrito por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, en el que solicita a esta Corporación declarar inexecutable, con efectos retroactivos, el Acto Legislativo 01 de 2008.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante concepto 4827 del 30 de julio de 2009, el señor Procurador General de la Nación formuló, como petición principal, que la Corte Constitucional se inhiba para conocer las demandas presentadas contra el Acto Legislativo 01 de 2008, por falta de claridad en la formulación del cargo de sustitución de la Constitución Política. Subsidiariamente, solicitó la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2008, con efectos retroactivos a partir del 26 de diciembre de 2008.

En criterio del Procurador, las demandas carecen de claridad porque los demandantes “no configuraron el eje definitorio de identidad constitucional” violado, a partir del

cual se pueda sustentar el juicio de sustitución de la Constitución Política, que realizó la reforma demandada.

Afirma, frente a las demandas presentadas que, “lo que hicieron fue un análisis material del Acto Legislativo 01 de 2008 contra las premisas consagradas en la Carta Magna para la provisión de cargos públicos mediante concursos de méritos, y unas afirmaciones de correlación con otros principios y derechos constitucionales, pero en ninguna de las dos demandas se establece con claridad el eje definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada que se relacione con tales concursos para, a partir del mismo, hacer el juicio de sustitución que se requiere”<sup>8</sup>.

Sostiene que si la Corporación avoca el conocimiento de los escritos de inconstitucionalidad, debe declararse la inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2008, bajo el entendido que se formula el mismo cargo de sustitución constitucional contenido en el proceso con radicación D-7616, dentro del cual la Procuraduría emitió concepto a favor de la inexecutable del mencionado acto legislativo.

En aquella oportunidad sostuvo el representante del Ministerio Público que “[El Congreso de la República, al tramitar y aprobar el Acto Legislativo 01 de 2008, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones para reformar la Carta Política, ya que con la inscripción automática en los cargos de carrera sin necesidad de concurso público, a manera de concesión graciosa presentada como derecho, produjo una sustitución de la misma de carácter parcial en el tema relacionado con la provisión definitiva de los cargos de carrera administrativa mediante el mérito como expresión de la garantía de la vigencia de un orden justo en materia de política laboral, incluyendo la libertad de escoger profesión u oficio”<sup>9</sup>. (Las negrillas son del original).

Concluyó señalando que “[E]l Acto Legislativo 01 de 2008 debe declararse inexecutable [debido a] la inaplicabilidad del mismo; vulneración de la igualdad como valor, principio y derecho fundamental político y laboral que le da identidad a nuestro Estado social de derecho; inexistencia de reforma constitucional desde el punto de vista de la legitimidad de la Carta; y por sustitución de la Constitución Política”<sup>10</sup>.

Finalmente, el señor Procurador solicitó a la Corte, que en caso de considerarlo procedente dentro del presente proceso ordene “ESTARSE A LO QUE DECIDA en la sentencia que corresponda al D-7616, si llegare a declarar INEXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2008, tal como lo solicitó la Vista Fiscal en concepto 4756 obrante dentro del citado proceso”<sup>11</sup>.

## VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

### 1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución cualquiera que sea su origen. En este caso se trata del Acto Legislativo 01 de 2008.

Correspondería en este aparte proceder a identificar los problemas jurídicos que esta demanda plantea a la Corte, así como los temas jurídicos orientados a resolverlo. Sin embargo, advierte la Sala que esta misma Corporación definió recientemente una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el Acto Legislativo 01 de 2008, por lo que previamente evaluará la posible ocurrencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

## 1. Cosa Juzgada Constitucional

En ese sentido, la cosa juzgada constitucional, además de proteger la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, ya que por medio de esta figura se garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente.

Como ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, la cosa juzgada constitucional “se predica tanto de los fallos de inexecutable como de los de executable, vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada”<sup>13</sup>.

En el presente juicio observa la Sala que mediante sentencia C-588 de agosto 27 de 2009, proferida dentro del proceso D-7616 con ponencia del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte Constitucional, resolvió:

“Primero.- Declarar INEXEQUIBLE en su totalidad, el Acto Legislativo No. 01 de 2008, “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”.

Segundo.- Esta sentencia tiene efectos retroactivos y, por tal razón, se reanudan los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y carecen de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos automáticos a la misma que, con fundamento en el Acto legislativo 01 de 2008, se hayan realizado”.

Teniendo en cuenta que en esta oportunidad las demandas ciudadanas se dirigen contra el Acto Legislativo 01 de 2008, norma excluida en su integridad del orden jurídico mediante la citada sentencia, la Corte constata que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y en consecuencia declarará estarse a lo resuelto en la sentencia C- 588 de 2009.

## VII. 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-588 de 2009, que declaró INEXEQUIBLE en su totalidad, el Acto Legislativo No. 01 de 2008, “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Aclaración de voto

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Folio 36 Expediente D-7770.

2 Cf. Fol. 100 ib.

3 Cfr. Fol. 101 ib.

4 Cfr. Fol. 120 ib.

5 Cfr. Folio 121 ib.

6 Cfr. Folio 77 ib.

7 Cfr. Ver Folio 167 del cuaderno principal.

8 Cfr. Folio 190 ib.

9 Cfr. Fol. 212 ib.

10 Idem.

11 Cfr. Fol. 214 ib.

12 Cfr, entre otras, las siguientes providencias: Sentencias C-310/2001, C-397/1995 y C-774/2000; los Autos A-174 y A-289A de 2001 y SU-047 de 1999.

13 Sentencia C-301/1993.