

C-645-16

Sentencia C-645/16

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-No implica que su administración y vigilancia deba estar a cargo de un consejo especial, puesto que esas funciones competen a la Comisión Nacional del Servicio Civil/SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Comisión de personal debe regirse por las normas generales de la carrera administrativa

ELECCION DEL REPRESENTANTE DE LOS EMPLEADOS DE LA COMISION DE PERSONAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Integración normativa

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Mecanismo de participación ciudadana

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA CONTRA LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Cumplimiento de carga argumentativa

CARRERA ADMINISTRATIVA Y PRINCIPIO DEL MERITO-Jurisprudencia constitucional

ESTADO-Carácter social y de derecho/PODER CONSTITUYENTE DERIVADO-Límite

CARRERA ADMINISTRATIVA-Contenido y alcance/CARRERA ADMINISTRATIVA-Reafirmación como principio basilar del ordenamiento jurídico

FUNCION PUBLICA-Postulados

CARRERA ADMINISTRATIVA-Criterios que justifican su relevancia en el Estado Social y de Derecho

SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Concurso como regla y expresión del mérito para permitir el ingreso

PRINCIPIO DEL MERITO-Aplicación

MERITO-Constituye una piedra angular sobre la cual se funda el sistema de carrera administrativa

SISTEMAS ESPECIFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Competencia del legislador/CARRERA ADMINISTRATIVA-Sistemas

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Validez, justificación y configuración

SISTEMAS ESPECIALES DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Competencia del legislador/SISTEMAS ESPECIALES DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Origen constitucional

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Funciones

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Competencia para administrar y vigilar las carreras específicas

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Línea jurisprudencial sobre competencia de administración y vigilancia del sistema de carrera

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Régimen específico de carrera administrativa/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Naturaleza especial

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Régimen especial

REGIMEN ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Regulación normativa

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Cargos son de carrera y de libre nombramiento y remoción

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Facultades extraordinarias del Presidente

ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCION, PERIODO DE PRUEBA Y RETIRO DEL SERVICIO-Realización y efectos de estudios de seguridad con carácter reservado

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Creación del Consejo Administrador

CONSEJO ADMINISTRADOR DEL SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA EN EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Debe ser retirado del ordenamiento ya que su creación resulta contraria a la constitución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Integración de unidad normativa

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Obedece a los principios de economía procesal y seguridad jurídica/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Supuestos

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Integración de unidad normativa

CONSEJO ADMINISTRADOR DEL SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA EN EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Creación es inconstitucional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance y límites

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Principio de interpretación restrictiva

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisito de precisión

REQUISITO DE PRECISION EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional

MANDATO CONSTITUCIONAL DE PRECISION-Requisitos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance material y temporal

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PARA EMPLEADOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Facultades extraordinarias al Presidente de la República

COMISION DE PERSONAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Conformación

COMISION DE PERSONAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Funciones

COMISION DE PERSONAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-Alcance

Referencia: Expediente D-11369

Actora: Jeimee Alejandra Argüello Monroy

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 15 (parciales) y 16 del Decreto Ley 780 de 2005 “ Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Jeimee Alejandra Argüello Monroy instauró acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 14 (parcial), 15 (parcial) y 16 del Decreto Ley 780

de 2005 “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, por considerar que vulneran los artículos 6º, 13, 53, 121, 130, 150-10 y 243 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016), se inadmitió la demanda de la referencia por encontrar que no satisfacía los requerimientos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, pues no se presentaron argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes para que la acusación planteada en la acción pública, como control abstracto de las normas, pueda ser debatida y estudiada de fondo.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

5. A continuación se transcribe la disposición demandada, resaltando el aparte objeto de censura:

“DECRETO No. 780 DE 2005

(marzo 17)

Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo

53, numeral 6 de la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004,

DECRETA:

[...]

ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA DE LA CARRERA

ARTÍCULO 14. Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Créase el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual estará integrado en la siguiente forma:

14.1. El Director del Departamento o el Subdirector del Departamento.

14.2. Un (1) empleado de los niveles directivo o asesor, designado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

14.3. Un (1) representante de los empleados de carrera elegidos por éstos.

14.4. El jefe de Área de Recursos Humanos o quien haga sus veces, quien será el secretario técnico de la Comisión, con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 15. Funciones. Al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República le corresponden las siguientes funciones:

15.1. Realizar los concursos o procesos de selección, para lo cual podrá apoyarse en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, las universidades públicas o privadas, instituciones de educación superior, en entidades públicas especializadas en la materia o en las entidades acreditadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

15.2. Establecer, de acuerdo con este decreto y los reglamentos, los lineamientos generales con base en los cuales se realizarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera.

15.3. Velar por el debido cumplimiento de las políticas generales de la Entidad en materia de carrera.

15.4. Conocer y decidir en única instancia, sobre las reclamaciones que formulen los

aspirantes no admitidos a un concurso y excluir de las listas de elegibles las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las convocatorias o con violación de las normas legales.

15.5. Conocer y decidir en única instancia sobre las reclamaciones que formulen los participantes por inconformidad en los resultados de las pruebas.

15.6. Conocer y decidir en única instancia sobre las reclamaciones relacionadas con las inscripciones en el Registro de Carrera.

15.7. Proponer acciones que dinamicen y materialicen los resultados de la valoración del desempeño, los movimientos de personal en desarrollo del sistema específico de carrera, y el mejoramiento continuo de dicho sistema.

15.8. Conocer y resolver, en primera instancia, sobre las reclamaciones por las presuntas irregularidades que se presenten en los procesos de selección, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, siempre y cuando no se hubieren dictado actos administrativos de contenido particular y concreto, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado, la segunda instancia será ejercida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

15.9. Conocer y resolver, en segunda instancia, sobre las decisiones de la Comisión de Personal, en relación con las reclamaciones que formulen los empleados de carrera, que hayan optado por el derecho preferencial a ser revinculados, cuando se le suprima su empleo.

15.10. Conocer y resolver, en segunda instancia, sobre las decisiones de la Comisión de Personal, en relación con las reclamaciones que formulen los empleados inscritos en el sistema específico de carrera, por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad, o por desmejoramiento en sus condiciones laborales.

15.11. Vigilar que el Registro del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se organice y administre.

15.12. Conceptuar sobre la conveniencia de la prórroga de la vigencia de la lista de elegibles.

15.13. Las demás que le correspondan de acuerdo a la Ley y los Reglamentos.

ARTÍCULO 16. Comisión de Personal. Es un organismo colegiado conformado por un (1) representante designado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por el Jefe del Área de Recursos Humanos o quien haga sus veces, quien actuará como secretario de la Comisión con voz y voto, y por un (1) representante de los empleados, que en todo caso deberá estar inscrito en carrera administrativa.

[...]”.

III. DEMANDA

“Dado que la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC fue establecida por la Constitución como un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera administrativa, sus funciones se constituyen en un imperativo constitucional de carácter indivisible en el sentido de que dichas atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancias del legislador. Así las cosas, es evidente que lo normado en los artículos 14 y 15 (numerales señaladas) de la norma acusada, son claramente inconstitucionales, que van en contravía con lo preestablecido en nuestra Constitución Política y la citada Ley 909 de 2004; pues en ellos se establece la creación y funciones de un órgano distinto al constitucionalmente creado para tal fin.

Por consiguiente, a la luz de la verdad es inadmisible e inconstitucional la creación y existencia de otro organismo con funciones similares o equivalente a las conferidas constitucionalmente a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC; en este caso preciso, el de la creación y existencia del Consejo Administrador del Sistema Específico de carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; máxime cuando las citadas potestades extraordinarias no facultaban al señor Presidente para determinar la creación y/o composición de los Órganos de Administración, Control y Vigilancia de la Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, regular lo concerniente a la composición, número de integrantes de cada uno de ellos y determinar sus funciones, toda vez que el Constituyente de 1.991 estableció que la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, es la entidad constitucionalmente responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

En lo concerniente al artículo 16 de la norma demandada (Decreto Ley 780 de 2005) se tiene [que] el mismo contraría abiertamente lo dispuesto en los artículos 13, 53 y 150-10 de la Constitución Política. Así como lo prescrito en la Ley 909 de 2004, toda vez que “en ninguna parte de las precisas facultades otorgadas al señor Presidente de la República” mediante la misma, se le otorgó la potestad para que mediante Decreto Ley pudiera disminuir la Representación de los Trabajadores en las COMISIONES DE PERSONAL. Es decir, que el legislador extraordinario carecía de atribuciones constitucionales para deliberar sobre lo concerniente a la COMISIÓN DE PERSONAL Y SU COMPOSICIÓN, pues el Congreso de la República ya había establecido en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 la composición y el número de integrantes de las Comisiones de Personal”[3] (mayúsculas originales).

IV. INTERVENCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

7. El Asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[4] coadyuvó la demanda dirigida contra el artículo 15 del Decreto Ley 780 de 2005. Al respecto, sostuvo:

“[...] La demandante considera que los artículos acusados del decreto Ley 780 de 2005 son inconstitucionales porque le entregan al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) la función de administrar y vigilar el sistema específico de carrera de dicha entidad, no obstante que, por disposición del artículo 130 constitucional, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a la que le corresponde ejercer dichas funciones respecto de los sistemas específicos de carrera administrativa.

En sentencia C-1230 de 2005 la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia relativa a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar los sistemas específicos de carrera creados por la ley.

La tesis de la Corte, que subsiste hasta la fecha (cfr. sentencia C-250 de 2013), es que dicha Comisión es competente para administrar, sin excepción, los sistemas específicos de carrera, en la medida en que todos ellos forman parte, con sus respectivas especificidades, del sistema general de carrera administrativa.

[...]

Aunque debe advertirse, tal como lo hace la propia sentencia, que la tesis de la Corte sobre esta competencia sufrió mutaciones en su etapa inicial y que no se había consolidado para la fecha en que se expidió el Decreto 780 de 2005, la posición actual de la jurisprudencia es que [es] “a la Comisión Nacional del servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas”.

El hecho de que la jurisprudencia constitucional entienda que un sistema específico de carrera administrativa de creación legal no pueda ser administrado ni vigilado por autoridad distinta a la Comisión Nacional del Servicio Civil[,] implica que las normas del Decreto 780 de 2005 que entregan dicha competencia al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República son inconstitucionales.

De allí que esta oficina coadyuve en la demanda de la referencia.

No obstante, justamente por haber comprendido los alcances de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en cumplimiento del fallo C-1230 de 2005, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República resolvió reconocer la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la materia y, a pesar de la existencia del Decreto 780 de 2005, entregó a dicha Comisión la convocatoria, adelantamiento y vigilancia del concurso para proveer las vacantes del sistema específico de carrera de DAPRE.

En efecto, así se desprende del texto del Acuerdo 302 del 12 de marzo de 2013 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo cual se convoca a un concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los empleos vacantes pertenecientes al Sistema Específico de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE-, convocatoria num. 251 de 2013.

En estas condiciones, a la fecha, el DAPRE no administra ni vigila su sistema específico de carrera -lo que indica que la entidad inaplica las normas correspondientes por razones de inconstitucionalidad-, sino que lo hace la Comisión Nacional del Servicio Civil, en

cumplimiento de los fallos que reconocen dicha competencia de manera obligatoria y restrictiva”[5] (cursivas originales).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

8. El Procurador General de la Nación mediante concepto No. 006140 del veintidós (22) de julio de dos mil dieciséis (2016)[6], le solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable en su integridad los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005, e inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad del artículo 16 de dicha normativa, por ineptitud sustantiva del cargo que fundamentó la supuesta violación de los artículos 13, 53 y 150-10 de la Carta Política.

En lo que hace referencia a la solicitud de inhibición, explicó que la demanda no cumple con el requisito de especificidad debido a que la actora se limitó a afirmar que el artículo 16 demandado vulnera los artículos 13, 53 y 150-10 de la Constitución Política, pero no indica cuáles elementos materiales de dichas disposiciones resultan relevantes para demostrar su conclusión. En ese orden de ideas, precisó, que “únicamente se ciñe a señalar sin razones suficientes que el Presidente de la República no estaba facultado para disminuir la representación de los trabajadores en las comisiones de personal, “pues el Congreso de la República ya había establecido en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 la composición y el número de integrantes de las Comisiones de Personal”[7].

En relación con la inexecutable de los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005, precisó que la carrera administrativa de los servidores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es uno de los sistemas especiales de carrera de origen constitucional y, por lo tanto, esta sí debe ser vigilada y administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por ende, concluyó que “efectivamente el Presidente de la República no estaba facultado para crear un órgano que administre y vigile la carrera administrativa del Departamento de la Presidencia de la República pues ello es competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Y, por tales razones, esta vista fiscal encuentra que son inexecutable, en su integridad, los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005, por medio de los cuales se creó el

Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se le asignaron funciones, respectivamente”[8].

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

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

Cuestión previa. De la aptitud de la demanda

2. En este caso la Procuraduría General de la Nación solicitó declarar la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el cargo invocado contra el artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, porque, en su criterio, no satisface el requisito de especificidad.

2.1. A propósito de tal solicitud, cabe precisar que la acción pública de inconstitucionalidad, cuyos alcances han sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de esta Corporación[9], materializa no solo el derecho de participación en una democracia como la prevista por el Constituyente de 1991, sino la posibilidad efectiva por parte de la ciudadanía de controlar la actuación principal del Congreso, y de aquellas autoridades que excepcionalmente tienen la facultad de proferir normas con contenido material de Ley; mediante un instrumento que se invoca ante la Corte Constitucional, quien debe establecer, en cumplimiento de su función principal como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política[10], la sujeción de las actuaciones legislativas a esa norma superior. En tal sentido, en la Sentencia C-128 de 2011[11], la Sala Plena manifestó:

“5. Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal[12], la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º, y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho, democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte

Constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo”.

El ejercicio de la acción, empero, no está desprovisto del cumplimiento de unas cargas por parte de quienes se encuentran legitimados para su interposición, por lo menos por tres razones fundamentales, la primera, porque la ley goza de una presunción de corrección de origen que deriva del carácter epistémico del proceso democrático; la segunda, porque la demanda debe permitir la apertura de un debate en el que cada uno de los que intervengan tengan claridad sobre aquello que se discute; y, la tercera, porque la Corte no puede asumir motu proprio la formulación de razones de inconformidad, so pena de interferir intensamente en el rol que le concedió el Constituyente al Congreso[13].

Lo dicho no obsta para que, en aplicación del principio pro actione, se prefiera efectuar un pronunciamiento de fondo en beneficio tanto de la existencia de un sistema jurídico coherente y consistente, como del derecho de acción del promotor, por lo que estos requisitos deben ser analizados razonablemente[14].

En tal sentido, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en: (i) señalar las normas acusadas; (ii) indicar las normas que se consideras infringidas; (iii) exponer las razones de la violación; (iv) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, cuando sea del caso; y, (v) ofrecer las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

Sobre el tercero de los referidos presupuestos, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo en reiterada jurisprudencia que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Al respecto, en la Sentencia C-1052 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, cada uno de estos elementos fue definido en los siguientes términos:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un

razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”[15].

Finalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que la admisión de la demanda por parte del Magistrado ponente de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados; sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues finalmente es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados, en quien recae la competencia de proferir una Sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público[16].

2.2. La síntesis de la demanda que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, conforme a lo expuesto en el apartado III, evidencia la existencia de dos cargos, uno que cuestiona la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 (parciales) del Decreto Ley 780 de 2005, y otro dirigido contra el artículo 16 ibídem. En el primer caso, la censura se dirige a afirmar que la creación por parte del legislador extraordinario de un órgano de administración de la carrera específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República desconoce lo dispuesto en el artículo 130 de la Carta, que concede a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo de las que ostentan carácter especial.

El cargo contra el artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005 consiste en un presunto exceso de la potestad legislativa extraordinaria, que lesiona el artículo 150.10 de la Carta, por haberse regulado la conformación de la Comisión de Personal en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Bajo esta premisa, un análisis de confrontación de los cargos por violación a los artículos 130 y 150 numeral 10 de la Constitución frente a los requisitos referidos para considerar la aptitud de la demanda permite concluir que:

2.2.1. La demandante individualiza las disposiciones demandadas y los parámetros de comparación de rango constitucional que considera lesionados, e invoca el artículo 241 como fuente de la competencia de la Corte Constitucional para asumir el conocimiento del asunto.

2.2.2. La promotora de la acción expone las razones por las cuales considera que con los artículos 14, 15 y 16 del Decreto Ley 780 de 2005, por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, se quebrantan los artículos 130 y 150.10 de la Constitución. Dicho análisis goza de las siguientes características:

2.2.2.1. Claridad, pues el escrito de la demanda sigue un hilo argumentativo que permite determinar, sin razón a equívoco, el contenido de la censura, lo cual incidió en que la intervención de quienes lo hicieron en esta oportunidad girara sobre unos ejes comunes. También debe destacarse que no cabe duda de que lo pretendido por la interesada es que la Corte efectúe un pronunciamiento en virtud del cual (i) se suprima del orden jurídico la existencia de un órgano que administre la carrera administrativa específica de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, diferente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, y (ii) se excluya de la estructura de la misma entidad a la Comisión de Personal configurada por disposiciones proferidas por el ejecutivo, sin competencia para ello.

2.2.2.2. Certeza[17], dado que el motivo general de inconformidad parte de una asignación de contenido normativo razonable a los enunciados previstos en los artículos demandados, esto es, la creación de un órgano que administra la carrera específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y la conformación particular de la comisión de personal para esa entidad.

2.2.2.3. Especificidad, por cuanto (i) el cargo por presunta lesión del artículo 130 de la Constitución fue presentado de manera directa y concreta, sin que su identificación genere dificultad alguna; argumentación que parte en este caso de una confrontación entre el

contenido normativo de los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005 y el mandato constitucional que prevé de manera general la función de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la estructura estatal configurada a partir de la Constitución de 1991; y, (ii) la censura por violación del artículo 150.10 de la Constitución también ostenta idénticas características, pues, contrario a lo sostenido por el Procurador General de la Nación en su intervención, la demandante afirma la presunta incompatibilidad entre el artículo 16 que regula la composición de la Comisión de Personal de la entidad y el alcance de las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo, y en virtud de las cuales expidió tal disposición. Es oportuno advertir que aunque las razones ofrecidas por la actora son escuetas en los dos casos, permiten la configuración de los requisitos hasta aquí referidos, pues en todo caso la razón principal del cargo aparece enunciada.

2.2.2.4. Pertinencia, en razón a que los argumentos expuestos por la demandante ponen de relieve cómo, según su análisis, las disposiciones demandadas lesionan mandatos derivados de la Carta Política[18].

2.2.2.5. Suficiencia[19], en tanto los argumentos expuestos ofrecen elementos para adelantar el juicio de confrontación normativa y, a su turno, generan una duda inicial que, tras el estudio de fondo, permitirá determinar su sujeción o no a la normativa superior.

2.3. En los anteriores términos se concluye que en este caso se cumple con la carga argumentativa que se le impone a los promotores de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, hay lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la violación de los artículos 130 y 150.10 de la Constitución por los artículos 14, 15 (parciales) y 16 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Por último, advierte la Sala que en la demanda se invoca la vulneración de los artículos 6, 13, 53, 121 y 243 de la Constitución, frente a los cuales la accionante no precisa argumento alguno que permita inferir cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, sobre su presunta lesión la Sala declara la inhibición.

Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología

3. De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala Plena de la Corte resolver dos

problemas jurídicos:

3.1. ¿Vulnera el legislador extraordinario la competencia asignada en el artículo 130 de la Constitución Política a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al disponer la creación de un órgano de administración de la carrera administrativa específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[20]?; y,

La Sala asumirá el estudio de fondo de los cargos propuestos de manera independiente. En un primer apartado, se referirá a la presunta inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 (parciales) del Decreto Ley 780 de 2005, para lo cual reiterará su jurisprudencia sobre (i) la carrera administrativa y el mérito; y, (ii) la competencia del legislador para regular carreras administrativas específicas y la facultad de la Comisión Nacional del Servicio Civil para su administración y vigilancia. A continuación, (iii) se referirá a la carrera específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y, finalmente, (iv) resolverá el cargo propuesto, determinando sus alcances.

En el segundo apartado, que recaerá sobre la constitucionalidad del artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el alcance y límites de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, para, a continuación, (ii) estudiar el cargo en concreto.

Primer apartado: cargo contra los artículos 14 y 15 (parciales) del Decreto Ley 780 de 2005.

(i) De la carrera administrativa y el principio del mérito. Reiteración jurisprudencial[23]

5. Pese a que nuestra Constitución Política no define expresamente los aspectos transversales que permiten la afirmación del Estado como social y de derecho, lo cierto es que desde sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional ha destacado la relevancia de muchos de los valores y principios previstos por el Constituyente de 1991 con el objeto de brindar dicha especificidad, análisis que con posterioridad adquirió connotaciones más fuertes al considerar que esos elementos de identidad de nuestro sistema no podían ser removidos ni siquiera por quien ejerce funciones de Constituyente derivado[24].

Uno de los ejes que precisamente desempeñan tal rol es el de la carrera administrativa, cuyo contenido y alcance ha ocupado el ejercicio jurisdiccional por parte de esta Corte desde sus años iniciales de funcionamiento[25], y permitió, tras un periodo de construcción de una sólida jurisprudencia, su reafirmación como principio basilar del ordenamiento jurídico[26].

6. Normativamente, constituye referente de obligatoria mención el artículo 125 de la Constitución Política, del cual se derivan los siguientes postulados: (i) por regla general los empleos públicos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) la excepción recae sobre cargos de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y demás que determine la Ley[27]; (iii) la fijación del concurso público como el mecanismo idóneo y principal, salvo disposición en contrario, para acreditar con objetividad e imparcialidad el mérito; (iv) la necesidad de cumplir con los requisitos legales previstos para acreditar el mérito y calidades de los aspirantes como condición para el ingreso y ascenso al servicio; y, (v) la prohibición de que la filiación política determine el nombramiento, ascenso o remoción de un empleo de carrera.

Conforme a lo sostenido por la Corte Constitucional de manera reiterada, la carrera administrativa es un principio que, además, tiene una función instrumental, de garantía, para la satisfacción de fines estatales y de la función pública; de derechos fundamentales, como el del trabajo en condiciones de estabilidad; y del derecho a la igualdad, en el trato y en las oportunidades[28].

7. Por su parte, la relevancia de la carrera administrativa dentro del Estado Social y de Derecho ha sido justificada en torno a tres criterios, identificados con mayor precisión a partir de la Sentencia C-588 de 2009[29], y que fueron recogidos en la Sentencia C-673 de 2015[30], en los siguientes términos:

“8.1. El primero corresponde al criterio histórico, según el cual durante la historia del constitucionalismo colombiano[31] ha existido una constante preocupación por establecer en las reformas constitucionales desde 1957[32] y en la ley, la preeminencia de la carrera administrativa frente a otras formas de selección de personal, ello con el fin de eliminar las prácticas clientelistas, el “amiguismo” o el nepotismo en la conformación de la burocracia estatal, y de establecer el ingreso de funcionarios eficientes para el cumplimiento de las

finalidades del Estado a partir de la valoración del mérito de los aspirantes. De esta forma, en el marco de la necesidad de fortalecer el modelo democrático, la carrera administrativa se constituye en la regla general y en una variable indispensable para la concepción de un Estado democrático.

8.2. El segundo criterio es de carácter conceptual y refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un principio constitucional[33] que tiene como aspecto nodal la consideración del mérito como base determinante para el ingreso, permanencia y retiro de los cargos del Estado.

Por consiguiente, la asimilación de la carrera administrativa como un principio constitucional significa que el artículo 125 de la Constitución Política es una norma superior de aplicación inmediata que contiene una base axiológica-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento jurídico. En ese sentido, como lo ha definido esta Corte, “el principio de la carrera administrativa cumple el doble objetivo de (i) servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público, y (ii) conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y las finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes”[34].

8.3. El tercer criterio es de naturaleza teleológica, toda vez que se relaciona con las finalidades que cumple la carrera administrativa como eje preponderante en el andamiaje constitucional, como quiera que articula varios propósitos definidos por el constituyente, a saber: (i) permite el reclutamiento, a través de concursos de méritos, de personal óptimo y capacitado para el ejercicio de la función pública, con el fin de brindar transparencia, eficacia y eficiencia en la administración pública[35]; (ii) materializa el derecho a la igualdad de los ciudadanos que aspiran al ejercicio de un cargo público (art. 13 de la Carta) y garantiza el respeto por la disposición constitucional según la cual todos los ciudadanos tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 ibídem)[36]; y, (iii) proporciona una estabilidad laboral a los servidores que cumplen sus funciones con sujeción a la Constitución y a la ley (art. 53 ibídem)[37].”.

8. Ahora bien, con el objeto de que la carrera como sistema de administración de personal

cumpla su objetivo de permitir el ingreso de las personas más capacitadas para el ejercicio del servicio público -como expresión del mérito-, se requiere de la configuración de un escenario en el que tal posibilidad se viabilice, a través de un procedimiento abierto y democrático, en el que los interesados compitan, bajo la sujeción de parámetros transparentes, objetivos y claros[38], con el ánimo de demostrar su merecimiento en el acceso al cargo pretendido. Dicho marco es, por regla general, el concurso[39].

9. Finalmente, en cuanto al principio del mérito, también ha sostenido la jurisprudencia constitucional que su aplicación no es sólo en la carrera administrativa, en donde su mayor expresión encuentra sentido, dado que con independencia del cargo de que se trate, lo cierto es que la prestación eficiente de los servicios a cargo del Estado exige, como condición necesaria, la concurrencia de capacidades en quienes están encargados de su prestación.

En ese sentido, el mérito constituye una piedra angular sobre la cual se funda el sistema de carrera administrativa, habida cuenta que evalúa la capacidad del funcionario público como factor definitorio para ocupar el cargo, comprobando en el proceso de selección las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de un empleo público. En conclusión, conforme a lo precisado en la Sentencia C-673 de 2015:

“según ha interpretado y reiterado de forma sistemática esta Corporación, la carrera administrativa es un eje definitorio del ordenamiento constitucional porque provee el método que mejor protege los principios del mérito, la transparencia, la eficacia y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos del Estado. Por esa razón, el sistema de carrera tiene un carácter general y preferente para la provisión de los servidores estatales, en tanto garantiza la selección objetiva del personal más idóneo y calificado para brindar eficacia y eficiencia a la administración pública.”[40].

(ii) La competencia del legislador para regular carreras administrativas específicas y la facultad de la Comisión Nacional del Servicio Civil para su administración y vigilancia

10. En reiterada jurisprudencia[41] la Corporación ha afirmado la existencia en el ordenamiento jurídico de tres sistemas de carrera, el general, regulado en la Ley 909 de 2004 (1), el especial, con fuente constitucional (2)[42], y el especial -específico- de origen

legal, reconocido inicialmente en el artículo 4 de la Ley 443 de 1998 y posteriormente en el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 (3).

Frente a esta última categoría, se ha sostenido que: (i) su validez obedece a la facultad que ostenta el Legislador de regular la función pública y, específicamente, la carrera administrativa (arts. 125, 130 y 150 de la Constitución)[43]; (ii) su justificación recae en la necesidad de permitir el adecuado ejercicio de la función pública, atendiendo a las funciones propias de cada entidad; (iii) su comprensión no es la de un sistema autónomo, sino derivado, que se ocupa de regular aquellos aspectos que teniendo en cuenta el sistema general no son compatibles con la especialidad y particularidad de las funciones de la entidad, por lo que entre el general y el sistema específico existe una relación de conexidad y dependencia; y, (iv) su configuración está atada a límites, los generales de la actuación legislativa y los específicos que se relacionan con la razón de la existencia de sistemas diferenciales de carrera.

11. En la sentencia C-1230 de 2005[44] se efectuó pronunciamiento de constitucionalidad sobre el artículo 4 de la Ley 909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” que se refiere a los regímenes específicos de carrera y prevé que la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce su vigilancia. La Corporación resolvió dos cargos, el primero, referido a la posibilidad de que el legislador excluya de la aplicación integral de las normas generales de carrera a algunos sistemas[45], y el segundo, sobre la competencia constitucional dada por el artículo 130 de la Constitución a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

12. Sobre el primer cargo, y teniendo en cuenta lo expuesto brevemente párrafos anteriores, la Sala desestimó la acusación pues “con fundamento en los artículos 125, 130 y 150 de la Carta, el legislador está plenamente habilitado para instituir sistemas especiales de carrera, sin perjuicio de que éstos se encuentren debidamente justificados y observen los principios y reglas que orientan el régimen general de carrera, esto es, la filosofía que inspira el sistema general de acceso a los cargos públicos; presupuestos que, para los efectos del control de constitucionalidad, sólo pueden ser evaluados a la luz de las regulaciones legales que en forma concreta y específica implemente el legislador -ordinario o extraordinario- para cada una de las entidades descritas en el artículo 4º de la Ley 909 de 2004, beneficiarias de los sistemas específicos de carrera”.

13. Sobre el segundo cargo la Corte afirmó que la Comisión Nacional del Servicio Civil[46], ente estatal único, autónomo, permanente y del nivel nacional[47], es competente para administrar y vigilar las carreras específicas y que ello obedece a la necesidad de realizar el propósito de sustraer el control sobre el acceso y permanencia en cargos públicos de elementos como el clientelismo y nepotismo:

“De esta manera, fue entonces clara la voluntad del Constituyente del 91, de crear un órgano autónomo e independiente y de encargarle, como regla general, la función específica de administrar y vigilar los regímenes de carrera -la Comisión Nacional del Servicio Civil-, ajeno a las influencias de las ramas del poder y en particular de la Rama Ejecutiva, a través del cual se asegure que el sistema de concurso de méritos para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, se lleve a cabo de forma transparente, idónea e imparcial, conforme con los postulados constitucionales y legales que regulan la materia, sin presiones de ninguna clase y apartado de intereses políticos o burocráticos.”.

Se sostuvo que el artículo 130 de la Carta contiene en relación con la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar la carrera administrativa dos mandatos claros, uno que le otorga plenas facultades en relación con la carrera administrativa general, y otro que excluye su intervención sobre los sistemas especiales de orden constitucional[48]. A continuación, refiere que en la jurisprudencia de la Corte se evidencian tres etapas diferentes sobre las facultades de la Comisión en cuanto a las carreras específicas, así:

Primera, en la que se afirma que los sistemas específicos de carrera no son administrados por la Comisión, sin que se haya identificado tampoco diferencia alguna entre regímenes especiales de origen constitucional y específicos de origen legal[49].

Segunda, en la que se sostiene que solo por virtud de exclusión constitucional expresa la Comisión no ostenta competencia para administrar y vigilar el respectivo sistema especial o específico de carrera administrativa[50]. Sin embargo, algunos de los apartes sostenidos en las consideraciones de la sentencia C-746 de 1999 (que contiene la anterior regla) permitieron entender que el legislador también ostentaba competencia para excluir de la administración y vigilancia de la carrera a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Como

consecuencia de esta interpretación, se genera una tercera fase.

Tercera[51], según la cual es competencia del legislador determinar las autoridades encargadas de administrar y vigilar los sistemas específicos de carrera[52].

14. A continuación la Corte procedió en la referida sentencia C-1230 de 2005 a determinar, ante la diversidad de criterios existentes, cuál era la mejor interpretación sobre este tópico al amparo de los artículos 125 y 130 de la Carta, concluyendo que era la que concedía a la Comisión, sin excepción, la competencia para administrar y vigilar las carreras específicas[53], en razón a los siguientes argumentos:

1. Conforme al artículo 125 de la Constitución, la carrera administrativa es la regla general, por lo tanto, la exclusión de su administración y vigilancia por parte de la Comisión debe ser excepcional y con alcance restrictivo, o, dicho de otra forma, la excepción solo es aplicable respecto de las carreras especiales de origen constitucional;
2. El contenido normativo previsto en el artículo 130 de la Carta evidencia que (2.1.) el ámbito competencial de la Comisión se extiende a las carreras de servidores públicos, en general; en consecuencia no puede agotarse en la que tiene un carácter ordinario sino que abarca las específicas; y, (2.2.) las facultades de la Comisión, por mandato constitucional imperativo, involucra la administración y vigilancia;
3. Las funciones de la Comisión en los términos que ahora se defienden, atiende a la razón de ser del establecimiento de la carrera administrativa como regla general de acceso a cargos público y la creación de dicha institución;
4. La competencia de la Comisión frente a la carrera ordinaria y las específicas garantiza la vigencia de los principios de igualdad, neutralidad e imparcialidad, “impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera.”[54]; y,

5. Finalmente, esta interpretación se inscribe en la concepción de que los regímenes específicos no son independientes del régimen general de carrera administrativa.

15. Por las anteriores razones, la Corte declaró en la providencia C-1230 de 2005 la exequibilidad del numeral 3º del artículo 4º de la Ley 909 de 2004, en la medida en que se entendiera que la Comisión no solo vigilaba sino administrativa las carreras administrativas específicas.

16. Esta tesis se ha mantenido invariable desde entonces[55]. En la sentencia C-1262 de 2005[56] se analizó la constitucionalidad de algunas disposiciones del Decreto 765 de 2005, “por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”. Al estudiar el contenido normativo del inciso final del artículo 36.2, que preveía la realización de concursos cerrados conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional, se afirmó que tal delegación era inconstitucional, pues la encargada de administrar la carrera era la Comisión Nacional del Servicio Civil:

“En este orden, se ha regulado el sistema específico de carrera de la DIAN en el decreto bajo estudio (art. 8 D.765/05)[56] y los demás sistemas específicos en la Ley 909 de 2004 (art. 4º)[57], en el sentido de otorgar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la potestad únicamente de vigilancia de dichos sistemas específicos, y no de administración y vigilancia de todo lo relativo a las carreras de los servidores públicos excepto las carreras de carácter especial, tal como lo establece el artículo 130 superior[58]. Por ello, la remisión al reglamento de la disposición bajo estudio se sustrae a lo ordenado por la Constitución (art. 130), en tanto quien debe administrar cuestiones relativas a las carreras de los servidores públicos – dentro de las cuales se encuentran asuntos referidos a la implementación de los concursos – es la Comisión Nacional del Servicio Civil (art 130 C.N), y no el Ejecutivo. Así, el número de aspirantes y cualquier otra circunstancia que enmarque la realización de los concursos, está directamente ligada con las condiciones de la realización de los mismos, luego con su administración. Y, en dicho sentido el Presidente carece de competencia para reglamentar asuntos relativos a la mencionada administración de la carrera, por lo que se configura una extralimitación en la remisión que el aparte normativo analizado hace a los reglamentos.”.

17. En la sentencia C-073 de 2006[57] se estudió la presunta violación del artículo 130 de la Carta por parte del artículo 4 de la Ley 909 de 2004, que estableció que la Comisión Nacional del Servicio Civil vigilaría, no administraría, los sistemas específicos de carrera administrativa. Se decidió estarse a lo resuelto en la C-1230 de 2005.

18. En la decisión C-175 de 2006[58] la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 3 y 55 parciales de la Ley 909 de 2004, que estipulan, ante vacíos, que el régimen general de carrera es supletorio en relación con el régimen específico docente. En esta decisión se reitera la regla sobre la administración de carrera por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

19. En la providencia C-532 de 2006[59] la Corporación analizó la constitucionalidad del literal b) numeral 1 del artículo 3 de la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, según el cual la Comisión Nacional de Televisión cuenta con un régimen específico de carrera. En esta oportunidad la Corporación reiteró la regla prevista en la C-1230 de 2005, que le reconoce competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para vigilar y administrar las carreras administrativas específicas.

20. En la sentencia C-211 de 2007[60] se estudió la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley 1033 de 2006, “por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y (...)”. Específicamente el actor cuestionó los artículos 8, 9, 10 (parcial) y 13 (parcial) por desconocer el artículo 130 de la Carta. En esta oportunidad la Corte afirmó que el cargo desconocía la jurisprudencia sobre este tópico, dado que se fundaba en la presunta incompetencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para la administración y vigilancia de esa carrera.

21. En la decisión C-753 de 2008 la Corporación estudió la constitucionalidad de algunas disposiciones pertenecientes al Decreto Ley 091 de 2007, “por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del sector Defensa y se dictan otras disposiciones en materia de administración de personal”, en las que, entre otros supuestos, se preveía que la atención, desarrollo, control, administración y vigilancia del sistema especial de carrera del sector

defensa correspondía al Ministerio de Defensa Nacional (artículo 15). En esta oportunidad, como presupuesto de la decisión, se afirmó que para el personal uniformado de la Fuerza Pública el constituyente estableció la especialidad de su régimen de carrera (artículos 217 y 218), pero para el personal civil no, por tanto, su naturaleza específica deriva de una decisión del legislador[61]. Como carrera específica, concluyó, la competencia para su administración y vigilancia es de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y no del Ministerio de Defensa, por tanto declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones que contrariaban tal mandato.

22. En la providencia C-471 de 2013[62] la Corte analizó la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en el Decreto Ley 775 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”, en relación, entre otros aspectos, con la competencia dada a cada superintendencia de administrar[63] el régimen de carrera administrativa, declarando su inexequibilidad:

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

23. En la decisión C-285 de 2015[64] se analizó la constitucionalidad de algunos apartes normativos previstos en el Decreto Ley 765 de 2005[65] que concedían, dentro del régimen específico de carrera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, su administración a una entidad diferente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, apartes que fueron retirados del ordenamiento jurídico.

24. Finalmente, en el pronunciamiento contenido en la C-534 de 2016[66] la Corte, al analizar la constitucionalidad del artículo 176 del Decreto Ley 407 de 1994, “por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, que preveía condiciones especiales para que los guardianes municipales y departamentales accedieran a la carrera del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, incluyendo una

evaluación por parte del Director del establecimiento carcelario respectivo, reiteró la regla de la administración y vigilancia de las carreras específicas por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El quebrantamiento de este mandato, aunado a otros argumentos que ocuparon la atención de la Sala, condujeron a la declaración de inexequibilidad de la norma cuestionada.

(iii) De la carrera específica de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

25. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 55 de 1990, “Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”[67], a este Departamento Administrativo se le encomienda la función de asistir al Presidente de la República y prestarle apoyo administrativo y los demás servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales[68], razón por la cual ostenta una naturaleza especial. Esta última condición, siguiendo al artículo 3 ibídem, involucra la configuración de una estructura orgánica y nomenclatura diferente a la de los demás Ministerios y Departamentos Administrativos.

26. En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 4º de la citada normativa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1680 de 1991, “Por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, reiterando en el artículo 2º que este Departamento ostenta naturaleza especial y, en consecuencia, su estructura y nomenclatura son diferenciables atendiendo a los requerimientos propios para el cumplimiento de sus atribuciones. Agregó que tendría un régimen propio, entre otros aspectos, en materia administrativa.

Al analizarse la constitucionalidad de estos preceptos por la Corte, en la providencia C-089 A de 1994[69], se afirmó que la especialidad de la entidad se sujetaba a los elementos dispuestos por la disposición y que, en términos generales, todos los departamentos administrativos de la estructura estatal ostentan tal situación especial. En relación con la existencia de un régimen administrativo especial afirmó que no existía prohibición constitucional y que se enfatizaba en que la estructura debía sujetarse a la función

encomendada y no viceversa:

“La Corte debe insistir en el hecho de que debe ser la estructura la que se adapte a la función y no al contrario, esto es, que la función se vea obligada a amoldarse a la estructura. Sólo de esta forma se logra una administración dinámica y eficaz, que responda a las exigencias de la sociedad y las nuevas responsabilidades que la Carta, la ley y los mismos gobernantes le asignan a las entidades del Estado.”[70]

27. Como parte de la configuración de tal régimen específico, el artículo 5º de la Ley 443 de 1998, “Por la cual se expiden normas sobre la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”, estipuló que los empleos en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin atender al nivel jerárquico, ostentan la naturaleza de libre nombramiento y remoción. Al analizar la constitucionalidad de este aparte, en la sentencia C-368 de 1999[71], la Corte destacó que la regla general es la carrera administrativa[72] y que, como excepción, la existencia de empleos de libre nombramiento y remoción debe obedecer a uno de los siguientes dos criterios: dirección o confianza.

Bajo estos presupuestos, se concluyó que no era dable establecer en términos generales tal mandato, por cuanto constituye una lesión al artículo 125 de la Carta, y, en consecuencia, declaró su inexequibilidad “Lo anterior no significa que la Corte desconozca que muchos de los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, pueden poseer las características propias de los cargos de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, esta circunstancia no significa que toda la planta de personal de esta entidad deba ser excluida, en forma global, del régimen de carrera. Por lo tanto, el legislador está llamado a dictar una ley en la que determine cuáles cargos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, son de carrera y cuáles son de libre nombramiento y remoción”.

28. Posteriormente, según el artículo 4 de la Ley 909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuenta con un régimen específico de carrera administrativa (numeral 2 ídem), cuya justificación recae en la singularidad y especialidad de sus funciones (numeral 1 ídem). A su turno, el artículo 53 numeral 6º le concedió facultades extraordinarias al Presidente de

la República, por el término de 6 meses, para expedir las normas del sistema específico de carrera para los empleados públicos que prestan sus servicios al Departamento Administrativo de la República[73].

29. En ejercicio de tal potestad el Gobierno profirió el Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, estableciendo en su artículo 1º que al Departamento le corresponde asistir al Presidente de la República, en su calidad de jefe de gobierno, jefe de estado y suprema autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y prestar el apoyo administrativo a que haya lugar.

30. La Corte Constitucional tuvo oportunidad de referirse nuevamente a la especificidad de este régimen en la sentencia C-1173 de 2005[74], con ocasión de la acción de inconstitucionalidad propuesta contra los artículos 11.6 (inciso 3)[75] y 29.13[76] del citado cuerpo normativo, que prevén la realización y efectos de estudios de seguridad con carácter reservado antes de proferir un nombramiento en periodo de prueba (artículo 11.6 inciso 3), y como causal de desvinculación del servicio (artículo 29.13).

En esa oportunidad, se precisó que el informe para el interesado no podía ostentar reserva y que, contrario a lo ordenado en la parte final del artículo 29.13, las decisiones tomadas en los dos casos, para el nombramiento o la desvinculación del servicio, debían ser motivadas, siguiendo para el efecto lo dispuesto en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

31. Teniendo en cuenta, entonces, que el régimen de carrera de los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es específico, y que la especialidad de las funciones a cargo de la entidad ha sido objeto de varios pronunciamientos de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, a continuación se procede a atender el cargo propuesto contra los artículos 14 y 15 (parciales) del Decreto Ley 780 de 2005.

(iv) Decisión sobre el cargo propuesto

32. Conoce la Sala la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales)

del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, que estipulan, el primero, la creación del Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y, el segundo, las funciones atribuidas a dicho órgano.

La normativa en cuestionamiento fue expedida por el legislador extraordinario el 17 de marzo de 2005, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso a través de la Ley 909 de 2004 (artículo 53.6). En virtud de su contenido original, específicamente del inciso 3º artículo 4º, la Comisión Nacional del Servicio Civil solo mantendría la vigilancia sobre las carreras específicas.

No obstante, esta disposición fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-1230 de 2005[77], en la que se declaró su sujeción a la Constitución en el entendido que, además de la vigilancia, la Comisión debe administrar los sistemas específicos creados por el Legislador.

33. Atendiendo al marco normativo y jurisprudencial expuesto previamente, en el contexto normativo actual, no es dable conferir la administración y/o la vigilancia de las carreras específicas de creación legal a órganos diferentes a la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues ello implica desconocer el mandato previsto en el artículo 130 de la Carta.

En el presente caso, contrariando esta potestad conferida por el Constituyente a la Comisión en el artículo 130, el legislador extraordinario decidió otorgar la administración de la carrera específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

34. Por lo anterior, su creación resulta contraria a la Constitución y, en consecuencia, dicho órgano debe ser retirado del ordenamiento. Sin embargo, es oportuno realizar algunas precisiones sobre el alcance de la decisión que aquí se tomará.

35. Primero, una lectura atenta de la totalidad del Decreto Ley 780 de 2005 permite evidenciar que no solo en los artículos cuestionados se hace referencia al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera, sino también en otras disposiciones que lo

integran.

35.1. El artículo 11 prevé las etapas del proceso de selección en el sistema específico aplicable al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, destacándose que según el numeral 11.4 las pruebas o instrumentos de selección tienen por objeto determinar las capacidades de los concursantes, con base en criterios objetivos e imparciales, teniendo en cuenta los parámetros previamente determinados y fijados por el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera; el inciso 2º ídem establece, por su parte, que las pruebas son reservadas salvo frente a las personas que indique el mismo Consejo.

En el numeral 11.5 se afirma que las listas de elegibles tienen una vigencia de 2 años, prorrogable, previo concepto del Consejo, por un término igual. En el inciso 4º ídem, se indica que las listas pueden utilizarse para proveer otros empleos vacantes, teniendo en cuenta los requisitos y exigencias del Consejo[78].

35.2. Por su parte, el artículo 17 del Decreto Ley 780 de 2015 regula las funciones de la Comisión de Personal, incluyendo en el numeral 17.2 la de solicitar ante el Consejo Administrador Específico de la Carrera la exclusión de personas de las listas de elegibles.[79]

35.3. El artículo 18 prevé la forma de selección del representante de los empleadores para el Consejo Administrador de Carrera, así como su periodo[80].

35.4. Finalmente, el artículo 20 ibídem establece que las reclamaciones por presuntas irregularidades ocurridas en los concursos, deberán conocerse en segunda instancia por el Consejo Administrador Específico de la carrera[81].

36. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 artículo 6 del Decreto 2067 de 1997, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, esta Corporación debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de todas las normas demandadas y podrá hacerlo también frente a aquellas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que se declaran inconstitucionales[82].

Esta facultad, que obedece a principios tales como la economía procesal y la seguridad jurídica, en un marco de eficacia de los mandatos constitucionales, no permite el ejercicio de una oficiosidad que contraría la naturaleza misma de la acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, esta Sala ha establecido la posibilidad de hacerlo en tres supuestos: (i) cuando la expresión demandada no tenga un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, sea absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; y (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista[83], presenta serias dudas de constitucionalidad[84].

37. En relación con los apartes destacados de los artículos 11, 17 y 20 del Decreto Ley 780 de 2005, es preciso proceder a la integración normativa que autoriza el inciso 3 artículo 6 del Decreto 2067 de 2001, dado que su contenido reproduce el alcance de las facultades previstas en el artículo 15 del Decreto Ley 780 de 2005, que a través de esta providencia se declarará inconstitucional. El artículo 18, por su parte, regula la forma de elección del representante que por los empleados debe integrar la Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera, que por esta decisión también se declarará inconstitucional[85].

En estas condiciones, y dado que los apartados resaltados pierden su sustento al declararse la inexecutable de la creación del Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera, hay lugar también a declarar su inconstitucionalidad.

38. Ahora bien, en la medida en que se declarará la inconstitucionalidad de los apartes normativos que dentro del Decreto Ley 780 de 2005 otorgan competencia al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera para administrar la carrera específica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el objeto de no generar vacíos en una materia de trascendencia para el cumplimiento de fines estatales y la garantía de derechos constitucionales[86], se entenderá que, como ocurre frente a todos los sistemas específicos de carrera administrativa, quien ostenta la competencia es la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a los parámetros de la Ley 909 de 2004 y, en lo pertinente, del Decreto Ley 780 de 2005.

Coherentemente con esta afirmación, el mismo artículo 19[87] del Decreto Ley 780 de 2005 prevé que, conforme al artículo 4º de la Ley 909 de 2004, la Comisión Nacional del Servicio Civil ostenta la competencia para ejercer la vigilancia de la carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Y, el artículo 4º de la Ley 909 de 2004 fue objeto de análisis de exequibilidad por la Corte Constitucional en la sentencia C-1230 de 2005, oportunidad en la que estableció su contenido normativo, por lo tanto, se reafirma que un adecuado entendimiento de la normativa específica y de la Ley 909 de 2004, exige que la Comisión Nacional del Servicio Civil adelante las funciones de administración y vigilancia del sistema de carrera de la entidad en estudio.

39. Segundo, la accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005 de manera parcial[88]. En cuanto al artículo 14, la accionante solo destaca el enunciado: “Créase el Consejo Administrador del

Sistema Específico de Carrera”, sin incluir su composición; mientras que sobre el artículo 15, la promotora de la acción no cuestiona todas las funciones asignadas a tal órgano, sino aquellas parecen estar estrechamente relacionadas con la administración de la carrera, tales como (i) realizar los procesos de selección (15.1), (ii) fijar los lineamientos generales sobre los que se realizan esos procesos (15.2), (iii) conocer de reclamaciones de los aspirantes en diferentes etapas y frente a diversos actos de los que se expiden en el marco del concurso (15.4, 15.5, 15.6, 15.8), (iv) conocer en segunda instancia decisiones de la comisión de personal (15.10), (v) vigilar el registro del sistema específico (15.11), y, (vi) conceptuar sobre prórroga de la lista de elegibles.

40. Sin embargo, deja por fuera funciones referidas a (i) velar por el debido cumplimiento de las políticas de la entidad, (ii) promover acciones para la mejora del sistema específico, (iii) conocer en segunda instancia las decisiones de la Comisión de Personal en relación con los empleados que optan por incorporación preferencial tras la supresión del cargo, y, (iv) las demás que determine la ley.

41. No obstante, considera la Sala que una vez verificada la inconstitucionalidad de la existencia de un consejo encargado de administrar esta carrera específica de orden legal, constituyéndose en un elemento estructural de la totalidad de los artículos en cuestión, la inconstitucionalidad debe extenderse en su integridad a las dos disposiciones, por lo tanto,

la Sala procederá a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”[89], garantizando de esta forma los principios de eficacia y seguridad jurídica.

Segundo apartado: cargo contra el artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005.

Alcance y límites de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política

42. Atendiendo a la experiencia constitucional colombiana en vigencia de la Constitución de 1886 y de las anteriores cartas[90], marcada por el excesivo uso del ejercicio legislativo por parte del Ejecutivo, incluso en tiempos de paz[91], el constituyente de 1991 introdujo cambios importantes sobre la competencia del Gobierno Nacional para proferir disposiciones con fuerza material de ley[92].

Así, el artículo 76 de la Constitución de 1886 permitía esta posibilidad con dos límites: uno temporal, sin prever en todo caso un término fijo, y otro material, relacionado con la fijación clara del objeto sobre el cual recaía de manera extraordinaria tal competencia[93]. Agregaba que aquellas se concedían cuando la necesidad lo exigiera o la conveniencia pública lo aconsejara. En el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de 1991, por su parte, se prevé como límite temporal 6 meses; se reafirma la necesidad de que las facultades recaigan sobre materias precisas, en aquellos casos en los que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje; y, se prohíbe su concesión para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco[94] y crear impuestos. Además, prevé que deben ser requeridas expresamente por el Gobierno, el Presidente o uno de sus ministros, y que su aprobación se efectúa por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Por último, se indica que el Congreso ostenta la competencia para modificar las disposiciones expedidas por el Gobierno en ejercicio de tales facultades[95].

La finalidad de establecer límites y condiciones especiales para su aprobación se atribuyó en la sentencia C-097 de 2003[96] a tres tipos de razones: (i) la garantía de los principios de separación del ejercicio del poder y representación política; (ii) la afirmación y ampliación del principio democrático; y, (iii) la expansión del principio de reserva de ley. En la sentencia C-1028 de 2002[97], la Corporación expresó:

“Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante. (...)”

No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley”.

En la decisión C-097 de 2003 se afirmó, además, que la tesis jurisprudencial de la Corte alrededor de la aplicación del artículo 150 numeral 10 en comento, en el marco integral de la concepción estatal prevista en la Carta de 1991, se ha fundado en el principio de interpretación restrictiva; pues, como también se ha indicado en múltiples pronunciamientos[98], esta competencia presenta ventajas e inconvenientes que deben ser equilibrados:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político”[99].

43. De manera relevante, el requisito de precisión ha ocupado la atención de la Corporación en reiteradas oportunidades[100], en las que se ha indicado que no implica condición alguna en relación con la extensión, grado de amplitud o generalidad de las facultades conferidas, sino que tiene que ver con su claridad, es decir, con su no vaguedad ni indeterminación[101], esto es, con la posibilidad de fijar sin equívoco el campo de acción

del ejecutivo. En tal sentido, es indispensable la determinación de la materia, así como de su finalidad y de los criterios a orientar las decisiones de diseño de política pública en el ámbito material de la competencia temporal[102], sin que, se insiste, se requiera una configuración detallada, so pena de vaciar la razón de ser de la potestad legislativa extraordinaria en sí misma considerada.

En cuanto a la indicación de la finalidad perseguida, la Corte ha manifestado que debe existir coherencia entre las facultades concedidas y los motivos que llevaron al legislador a concederlas. Al respecto, ha sostenido que “[L]os dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto – Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas”[103].

Por su parte, sobre la determinación de los criterios orientadores la Corte manifestó en la sentencia C-562 de 2015[104] que:

“este requisito se relaciona con los “estrictos criterios específicos y restrictivos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Presidente, sin los cuales sería en extremo difícil determinar si actuó dentro del marco establecido por la habilitación”. No obstante, como se expuso previamente, la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias, porque ello limitaría en exceso las competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa”.

44. Las funciones del mandato de precisión fueron señaladas por la Corte en la sentencia C-097 de 2003 en los siguientes ítems: (i) la ley habilitante puede ser general, pero no imprecisa, dado que la precisión constituye parámetro de control de la ley de facultades y de los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo; (ii) impide la concesión de facultades que únicamente corresponden al Congreso en un Estado en el que la deliberación pluralista y la representación popular son trascendentales; (iii) orienta al ejecutivo en el desarrollo de las competencias conferidas, bajo lineamientos dados por

quien ostenta la competencia general de configuración legislativa; (iv) evita la desnaturalización de las facultades extraordinarias, teniendo en cuenta que el objetivo recae en la posibilidad de que el ejecutivo legisle en áreas técnicas y complejas propias de su experticia, atendiendo, no obstante, los parámetros del Congreso; (v) propende por la racionalización de la función legislativa y, finalmente (vi) preserva la seguridad jurídica, al establecer claros límites a su ejercicio por parte del Gobierno Nacional.

45. Finalmente, es oportuno advertir que para efectuar el estudio de constitucionalidad en materia de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo se requiere no solamente que la ley habilitante sea clara y determinable, sino que los decretos del ejecutivo deben ser el reflejo de su alcance, tanto material como temporal; por lo tanto, el desconocimiento de algún criterio relevante en cualquiera de los dos momentos puede conducir a la inconstitucionalidad de la disposición normativa, pues no solo se desconoce el alcance y naturaleza de estas competencias sino que se invade la potestad de legislar que de forma ordinaria radica en el Congreso de la República. En la sentencia C-562 de 2015[105] se afirmó:

“el proceso de habilitación legislativa impone a los órganos que intervienen en la misma -el Congreso y el Gobierno- obligaciones recíprocas cuya inobservancia podría conducir a la declaratoria de inexequibilidad de la ley de facultades o de las medidas adoptadas en ejercicio de las mismas[106]. Conforme a tal exigencia, “al Congreso le asiste la obligación ineludible de establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar el Presidente de la República. Y al Gobierno, la obligación de ejercer la facultad legislativa transitoria dentro de los límites o parámetros fijados en el acto condición que otorga la delegación, debiendo restringir la actividad normativa estrictamente a las materias allí descritas[107]”.

(ii) Decisión sobre el cargo propuesto

46. Manifiesta la accionante que con la expedición del artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, se desconoce el artículo 150.10 de la Constitución, en la medida en que se regula la conformación de la Comisión de Personal en esa entidad, pese a que este aspecto ya se había regulado integralmente en el

artículo 16 de la Ley 909 de 2004, y a que el Decreto Ley 780 de 2005 fue expedido en ejercicio de unas facultades extraordinarias que no comprendían esa materia.

47. El Decreto Ley 780 de 2005 fue expedido por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 53 numeral 6 de la Ley 909 de 2004, disposición que, a su turno, prevé que el Congreso le concede competencia al Presidente de la República para regular el sistema específico de carrera administrativa de los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia.

En el artículo 16 del Decreto Ley en estudio se estableció que la Comisión de Personal de la Entidad estaría conformada por (i) un representante designado por el Director del Departamento; (ii) el Jefe del Área de recursos humanos, o su delegado, con voz y voto; y, (iii) un representante de los empleados, que debe ser de carrera administrativa.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 ordena que las comisiones de personal estén conformadas por: (i) dos representantes designados por el nominador o quien haga sus veces; y, (ii) dos representantes de los empleados, que deben pertenecer a la carrera administrativa y, además, ser elegidos mediante votación directa de los empleados[108].

La relevancia de esta instancia bipartita en todas las entidades del Estado queda en evidencia ante la fijación de sus funciones en el numeral 2º del citado artículo 16 de la Ley 909 de 2004, tales como: (i) velar por la sujeción a la normativa aplicable de los procesos de selección para la provisión de empleos y evaluación del desempeño (literal a); (ii) solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de personas incluidas en la lista de elegibles sin reunir requisitos exigidos, con violación de la ley o el reglamento (literal c); (iii) conocer en primera instancia de las reclamaciones de funcionarios que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, por considerar que sus derechos se han lesionado (literal d); y, (iv) velar por que la provisión de empleos se efectúe en el orden de prioridad que ordene la Ley, y porque las listas de elegibles se utilicen con plena garantía de los principios de economía, celeridad y eficacia (literal f).

De tales funciones se evidencia, como se afirmó en la sentencia C-250 de 2013[109], que las comisiones de personal permiten la materialización de diferentes derechos en el contexto laboral, en garantía del principio de carrera administrativa, de la estabilidad en el empleo, entre otros. Haciendo posible, además, la misión de la Comisión Nacional del

Servicio Civil, dado que muchas de sus actuaciones posibilitan las funciones constitucionales de administración y vigilancia de las carreras específicas. Al respecto, en dicha providencia se afirmó:

“De acuerdo con la ordenación vigente, el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias debe ser compatible con la existencia de comisiones de personal, pues los rasgos característicos que lo tornan específico comprometen materias diferentes y no tienen el alcance jurídico que les lleve a negar que la comisión de personal debe existir donde quiera que se implemente o desarrolle un sistema, con independencia de que ese sistema se rija por el régimen general o sea específico, de manera que, a título de síntesis, cabe sostener que la existencia de un sistema específico aplicable en las superintendencias justifica que en cada una de esas entidades haya una comisión que, en relación con esa carrera, actúe como uno de sus órganos de gestión y dé cumplimiento al artículo 16 de la Ley 909 de 2004 que ordena que haya una comisión de personal en “todos” los organismos y entidades por ella regulados.

...

En este orden de ideas, si la desaparición de las comisiones de personal entraba, dificulta o directamente impide el desempeño de las funciones constitucionalmente atribuidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, resulta palmario que se afecta la independencia en la administración y vigilancia de la carrera y que se les abriría un espacio a los factores subjetivos que la Carta proscribía, pues, en la práctica, el legislador extraordinario, mediante la prohibición de conformar las comisiones, dejaría “en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir”.

48. También es oportuno recordar que la configuración de regímenes específicos de carrera, esto es previstos mediante la Ley, no implica la existencia de sistemas desarticulados o ajenos a los lineamientos básicos derivados de los mandatos constitucionales. Las carreras específicas encuentran su razón de ser en la viabilización adecuada del ejercicio funcional de entidades que cuentan con particularidades, y que por tal motivo requieren, para su buena marcha en el marco de los principios que orientan a la función pública, algunas

previsiones que flexibilicen o adecúen esas circunstancias al principio del mérito.

49. Igualmente, atendiendo al alcance y límites del ejercicio legislativo por parte del Ejecutivo Nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.10 de la Carta, el desarrollo de la facultad normativa debe someterse estrictamente al contenido de la materia delegada por el Congreso, so pena de incurrir en un exceso sancionable con la inconstitucionalidad de las disposiciones indebidamente expedidas.

50. Bajo tales presupuestos, analiza la Sala que la competencia, desde el punto de vista material, concedida por el Legislador ordinario al Ejecutivo para proferir normas con fuerza material de ley en este caso en particular tuvieron por objeto regular “el sistema específico de carrera administrativa” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y que, por tanto, en ejercicio de tal facultad, la constitucionalidad está sujeta a la que las disposiciones que se profieran en consecuencia tengan que ver con las peculiaridades de las funciones de esa entidad que justifican una regulación diferenciada, en comparación con las disposiciones aplicables a quienes pertenecen a la carrera administrativa general.

Tal es el caso, por ejemplo, de la exigencia de que antes del nombramiento en periodo de prueba, tras la superación de todas las etapas del concurso, se realice un estudio de seguridad en los términos previstos en el artículo 11.6 (inciso 3)[110] del Decreto Ley 780 de 2005, precepto que la Corte declaró exequible[111], con algunas precisiones sobre la reserva allí establecida, por considerar que en efecto era una medida que se justificaba por las funciones que debían desempeñar los empleados de esa entidad.

Esta misma precisión, sin embargo, no cabe en relación con la conformación de la comisión de personal, pues: (i) el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 reguló este aspecto; y, (ii) no se encuentra razón alguna para considerar que el buen ejercicio de las funciones de la Presidencia de la República exija una configuración diferente de esta Comisión en comparación con la aplicable para las entidades estatales de forma general. (iii) Pero, además, no se encuentra el motivo por el cual la paridad entre representantes del nominador y de los empleados, que se evidencia en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, también se desconoce en el artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005.

51. En sentido similar, puede consultarse la sentencia C-895 de 2006[112], en la que la

Corte analizó la constitucionalidad del artículo 10 del Decreto 790 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, Aerocivil”, que estipulaba la integración de la comisión de personal en la DIAN con dos representantes designados por el Director y un representante de los empleados, de carrera y elegido por sus propios compañeros. El referido decreto ley, como ocurre en este caso, fue proferido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso en el artículo 53 de la Ley 909 de 2004, esta vez en el numeral 4 sobre el sistema específico de carrera, para el ingreso, ascenso y retiro de la Aeronáutica Civil. En esta decisión, la Corte precisó:

“Para la Sala, en efecto se desbordó el ámbito de las atribuciones delegadas, por cuanto solo podía expedir normas que contengan el sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, pero no ostentaba facultad para regular lo concerniente a la composición y número de la Comisión de Personal, contrariando de paso lo previsto en el artículo 16 de la ley 909 de 2004, y modificando sustancialmente el número de integrantes de la Comisión de Personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, pues el legislador ordinario determinó que la Comisión de Personal en todas los organismos regulados por la Ley 909 de 2004, estaría integrada por dos (2) representantes de la entidad y dos (2) representantes de los empleados, es decir, por cuatro (4) personas, mientras el Gobierno fijó el número en tres (3), dos (2) representantes de la entidad y un (1) representante de los empleados.”[113].

En estas condiciones, la facultad constitucional concedida al Gobierno Nacional de expedir leyes de manera extraordinaria, en los términos del artículo 150 numeral 10 de la Carta, fue desbordada en este caso con la expedición del artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, en la medida en que la conformación de la Comisión de Personal es un asunto que no guarda relación con la configuración del régimen específico de carrera administrativa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

52. Por lo anterior, en consideración de esta Sala el artículo 16 cuestionado es inconstitucional, pues el Gobierno Nacional excedió las facultades extraordinarias conferidas por el legislador para regular el régimen específico de carrera administrativa del

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al establecer la conformación de la comisión de personal, sin que se evidencie la razón por la cual su tratamiento en virtud de la especialidad de sus funciones debía ser diferente y en consecuencia materia a ser objeto de desarrollo por el legislador extraordinario, cuya competencia se circunscribía a establecer el régimen específico de carrera administrativa.

La declaratoria de inexecutable de esta disposición no implica la eliminación de una institución de tal envergadura de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sino que exige su sujeción a lo dispuesto en las normas generales al respecto y a lo establecido en el Decreto Ley 780 de 2005, en cuanto sea pertinente.

Ahora bien, tal como se afirmó respecto del anterior cargo, encuentra la Sala que el artículo 18 del Decreto Ley 780 de 2005[114], en cuanto regula la forma de elección del representante de los empleados a la Comisión, esto es, se ocupa de un aspecto intrínsecamente relacionado con la disposición sobre la que se efectuará un pronunciamiento de inconstitucionalidad, se precisa también integrarla a los efectos de la decisión, destacándose nuevamente que este es un aspecto que debe someterse a la normativa general, esto es, a la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1228 de 2005[115].

Sobre este aspecto reitera la Sala que, conforme a lo sostenido en su jurisprudencia con fundamento en el inciso 3 artículo 6 del Decreto 2067 de 1997, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, se procede a integrar normativamente la referida disposición al análisis de executable, dado que establece la forma de elección del integrante de la Comisión de Personal, conformación que se declarará inexecutable por esta Corporación, pues el legislador extraordinario no ostentaba competencia para regular este aspecto.

Finalmente, obsérvese cómo se ha procedido a integrar normativamente el artículo 18 del Decreto Ley 780 de 2005 tanto en el cargo relacionado con la creación del Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera, como en la censura sobre la conformación de la Comisión de Personal en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el contenido normativo de la referida disposición se contrae a regular la

elección tanto del representante de los empleados para el Consejo Administrador como para la Comisión de Personal, por lo tanto, al declararse inexecutable los dos supuestos en los que se aplica, se agota su marco de regulación, y, en consecuencia, es procedente declarar integralmente su inconstitucionalidad.

Conclusiones

53. Con base en el hilo argumentativo de la demanda, la Sala contrajo su análisis al estudio de dos cargos, el primero, dirigido contra los artículos 14 y 15 (parciales) del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, por el presunto desconocimiento del mandato contenido en el artículo 130 de la Carta; y, el segundo, contra el artículo 16 ibídem, por violación del artículo 150.10 de la Constitución.

54. Sobre el primer cargo, tras reiterar la jurisprudencia vigente, se concluyó que en efecto la creación por parte del legislador, en este caso extraordinario, de un órgano diferente a la Comisión Nacional del Servicio Civil para la administración de la carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es inconstitucional, y así se procederá a declarar.

En síntesis, del artículo 130 de la Carta se deriva que la administración y vigilancia de la carrera administrativa general y de las carreras específicas, esto es de creación legal, le compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo tanto, la creación de un órgano diferente para asumir la competencia conferida por el Constituyente a dicha entidad constituye un quebrantamiento del ordenamiento superior.

55. También se advierte que existen otras disposiciones que reproducen dentro del Decreto Ley 780 de 2005 el mismo contenido deóntico del que se declara inconstitucional, imponiéndose la respectiva integración normativa y su declaración de inconstitucionalidad parcial. Del artículo 11, que prevé las etapas del proceso de selección en el sistema específico aplicable al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los apartes de los numerales 11.4 y 11.5 en los que se hace referencia al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera. Del artículo 17, que contiene las funciones de la Comisión de Personal, el apartado del numeral 17.2 en que se hace referencia al Consejo Administrador Específico de la Carrera. Del artículo 18, que prevé la forma de selección del

representante de los empleados para el Consejo Administrador de Carrera, así como su periodo, el apartado pertinente. Y, finalmente, del artículo 20 ibídem, que establece que las reclamaciones por presuntas irregularidades ocurridas en los concursos deberán conocerse en segunda instancia por el Consejo Administrador Específico de la carrera, este apartado.

La integración normativa, en los términos expuestos por la Sala, se funda en el supuesto según el cual las disposiciones demandadas se encuentran reproducidas en otras que no lo fueron, y opera en aras de salvaguardar principios tales como la seguridad jurídica y la economía procesal, permitiendo dar una mayor consistencia y coherencia al ordenamiento jurídico.

56. También se aclara que las funciones de administración asignadas al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera deben entenderse asumidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, concordante con el inciso 3 del artículo 4º de la Ley 909 de 2004 y el artículo 19 del Decreto Ley 780 de 2005. Así entonces, con el objeto de que los artículos 11, numerales 11.4, 11.5, 17 y 20 no pierdan su contenido normativo autónomo, ha de entenderse que quien debe cumplir con tales funciones es la Comisión Nacional del Servicio Civil.

57. En cuanto al artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, este vulnera el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, pues el legislador extraordinario no ostentaba competencia para modificar aspectos que no tuvieran relación directa con la materia para la cual fueron conferidas las facultades transitorias, esto es, regular el régimen específico de carrera administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y, por tanto, procede declarar su inconstitucionalidad.

58. Concordante con lo anterior, se integra por unidad normativa a este estudio el artículo 18 del Decreto Ley 780 de 2005, en cuanto regula la forma de elección del empleado que conforma la Comisión de personal en los términos previstos por esa misma normativa. Aclarándose que estas decisiones no implica la eliminación en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de la Comisión de Personal sino que se exige su conformación en los términos previstos por la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1228

de 2005, “por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal”.

59. Por último, las declaraciones de inconstitucionalidad parciales del artículo 18 del Decreto Ley 780 de 2005, tanto en el primer cargo, sobre el Consejo Administrador de la Carrera Específica, como en el segundo, la integración de la Comisión de Personal, agotan su ámbito de aplicación, sobre este artículo se proferirá una declaración de inconstitucionalidad integral. Así, tal como se explicó previamente, el artículo 18 se sujeta a regular la elección del representante de los empleados tanto para el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera como para la Comisión de Personal, así como su periodo, sin embargo, el primer órgano se declara inconstitucional y sobre la comisión también se declara la inconstitucionalidad de su composición, remitiéndose a las normas generales. Por lo tanto, con las decisiones tomadas en el primer cargo y la segunda censura, se concluye que se agota el contenido normativo de la referida disposición.

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

Primero. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de los artículos 14 y 15 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Segundo. Declarar la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL del artículo 11 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, por el cargo analizado y en los apartes subrayados:

...

11.4. Pruebas o instrumentos de selección: Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, la idoneidad y adecuación del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las competencias y calidades requeridas para

desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente determinados y fijados por el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, solo serán de conocimiento de las personas que indique el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

11.5. Lista de elegibles: Con base en los resultados del concurso y con quienes lo hayan aprobado, se conformará una lista de elegibles en estricto orden de mérito cuya vigencia será de dos (2) años. Previo concepto favorable del Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, esta vigencia podrá prorrogarse hasta por un término igual.

Los empleos objeto de la convocatoria serán provistos con quien ocupe el primer puesto en la lista de elegibles y en estricto orden descendente. La no aceptación de la designación causa la exclusión automática e inmediata de la lista de elegibles. Las listas de elegibles podrán ser utilizadas para proveer vacantes en el mismo cargo, o en otros iguales, similares o de inferior jerarquía siempre y cuando se cumplan los requisitos y las exigencias que el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República establezca. Para la provisión definitiva de los cargos de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República única y exclusivamente se utilizará la lista de elegibles que para el efecto conforme la Entidad.”.

Tercero. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 16 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Cuarto. Declarar la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL del artículo 17 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, por el cargo analizado y en

los apartes subrayados:

ARTICULO 17. Funciones de la Comisión de Personal. En materia de carrera, la Comisión de Personal cumplirá las siguientes funciones:

...

17.2. Solicitar al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera excluir de las listas de elegibles, a las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, que no cumplan con las condiciones de seguridad requeridos por la entidad o incluidas con violación a las leyes o reglamentos que regulan el sistema específico de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

(...)”.

Quinto. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 18 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Sexto. Declarar la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL del artículo 20 del Decreto Ley 780 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, por el cargo analizado y en los apartes subrayados:

ARTICULO 20. Reclamaciones por las presuntas irregularidades en los concursos. Las reclamaciones por presuntas irregularidades en los concursos, podrán ser presentadas por los participantes, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la ocurrencia del hecho o acto que se presuma irregular; en primera instancia, ante la Comisión de Personal y en segunda instancia el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-645/16

Referencia: Expediente D-11369

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 (parcial), 15 (parcial) y 16 – del Decreto Ley 780 de 2005, “[p]or el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

Asunto: el sistema de carrera como pilar fundamental de la Constitución.

Magistrado Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me conducen a aclarar el voto en la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 23 de noviembre de 2016.

1. Comparto la decisión de la Sala, consistente en declarar la inexequibilidad de los artículos 14, 15, 17 (parcial), 18 y 20 (parcial) del Decreto Ley 780 de 2005. En efecto, estimo que: (i) las normas estudiadas desconocen la competencia asignada por el constituyente a la Comisión Nacional del Servicio Civil al disponer un órgano de administración del sistema específico de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia distinto de ésta; y (ii) el Legislador excedió las facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 53 de la Ley 909 de 2004.

2. No obstante, debo puntualizar mi posición en relación con una consideración contenida en la sentencia.

Para resolver el cargo por desconocimiento de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la ponencia se hace referencia a la importancia de la carrera administrativa y el acceso a cargos públicos mediante un sistema de méritos, y se establece que éste es un pilar fundamental de la Constitución.

3. En primer lugar, cabe resaltar que la posición mayoritaria se ajusta a la jurisprudencia constitucional, según la cual la carrera administrativa es un pilar fundamental de la Constitución.

En particular, en la sentencia C-563 de 2000[116], la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 443 de 1998, “[p]or la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”.

En esa ocasión, esta Corporación determinó que la carrera administrativa tiene carácter de principio constitucional, esto es, constituye un cimiento principal de la estructura del Estado. En ese orden de ideas, la Corte estableció que la carrera administrativa tiene como finalidad la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública.

Al analizar un sistema específico de carrera establecido en la norma estudiada, se dijo que si bien la carrera administrativa constituye el instrumento más adecuado para el manejo del elemento humano en la función pública, el Legislador puede establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, en los cuales se haga posible una mayor flexibilidad, siempre que se traten de sistemas de carrera.

En el mismo sentido, en sentencia C-588 de 2009[117], esta Corporación estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008, “por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”.

En aquella oportunidad, la Corte estudió si la inscripción extraordinaria reconocida en el Acto Legislativo acusado sustituía o no la Constitución. Al examinar el alcance del artículo 125 Superior, determinó que existe una relación intrínseca entre la carrera administrativa y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública, al punto que el fundamento constitucional de la carrera administrativa se encuentra en los artículos 125 y 209 superiores. Así pues, concluyó que dentro de la estructura institucional del Estado colombiano diseñada por el Constituyente de 1991, la carrera administrativa es un principio constitucional y, por lo mismo, una garantía cuyo desconocimiento acarrea la sustitución de

la Constitución.

4. Sin embargo, debo aclarar que disiento de la posición adoptada por la Corte en relación con la caracterización de la carrera administrativa como pilar de la Constitución, pues según su propia jurisprudencia, la sustitución de la Carta se presenta en aquellos eventos en los que el ejercicio del poder constituyente derivado afecta la esencia misma del régimen político, de manera que éste ya no sería el mismo, sino otro completamente distinto.

En efecto, el juicio de sustitución exige, como premisa mayor, determinar si la reforma, altera, suprime o introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución. En ese orden de ideas, la verificación de la premisa mayor requiere que la Corte compruebe, a través de una lectura integral de la Carta de 1991, si el elemento que se establece como sustituido es un pilar fundamental.

Así pues, el elemento estructural puede estar contenido en varios artículos de la Constitución o en elementos del bloque de constitucionalidad y “[p]ara construir dicha premisa es necesario para el demandante en su acción y para la Corte en su estudio: (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada.” [118]

5. Ahora bien, a mi juicio las sentencias antes reseñadas dejan de lado que (i) por regla general los principios constitucionales no son absolutos, pues pueden ser restringidos cuando se da mayor peso a otros del mismo rango que entren en tensión; (ii) no cualquier principio es un pilar fundamental, pues se requiere que éste sea esencial y definitorio de la identidad de la Constitución; (iii) en particular, el principio de carrera administrativa admite excepciones, las cuales fueron previstas por el Constituyente primario.

En efecto, estimo que el principio de carrera administrativa no hace parte de la esencia del régimen político, y su modificación no conllevaría la afectación desproporcionada del sistema de valores y principios superiores de este Estado Social de Derecho. Así, considero que no es esencial ni definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada, la provisión de cargos a través de un sistema de carrera.

En ese orden de ideas, considero que no hay lugar a atribuir el carácter de pilar fundamental de la Constitución al principio constitucional de carrera administrativa, pues esta es una opción para proveer cargos públicos, adoptada en la Constitución de 1991. Entonces, el modelo elegido por el Constituyente para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado no define nuestro orden político, pues incluso el artículo 125 Superior consagra otras formas de vinculación, por lo que si se hubiera elegido alguna de éstas para proveer cargos públicos, éste aún sería un Estado Social de Derecho.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a aclarar el voto con respecto a las consideraciones expuestas en la sentencia de la referencia.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

[2] El artículo 11 de la Ley 909 de 2005, dispone: “Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones: || a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley; || b) Acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley; || c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento; || d) Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa; || e) Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex

empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia; || f) Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior; || g) Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes; || h) Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa; || i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin; || j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño; || k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa. || Parágrafo. El Banco Nacional de lista de elegibles a que hace alusión el presente artículo será departamentalizado y deberá ser agotado teniendo en cuenta primero la lista del departamento en donde se encuentre la vacante”.

[3] Folio 16 del expediente de constitucionalidad.

[4] Doctor Julio Andrés Ossa Santamaría. El poder para actuar obra a folio 41 del expediente de constitucionalidad.

[5] Folios 38 al 40 del expediente de constitucionalidad.

[6] Folios 49 al 54 ibíd.

[7] Folio 51 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

[8] Folio 53 (reverso) ibíd.

[9] En la Sentencia C-673 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), la Sala Plena de la Corporación consideró que: “7. De forma reiterada, esta Corporación ha explicado que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo judicial de control objetivo o abstracto, en virtud del cual quienes están legitimados pueden acudir ante el Tribunal

Constitucional para solicitar que, previo el cumplimiento de un proceso, la Corporación se pronuncie sobre la conformidad de un precepto legal demandado con relación a lo establecido en el texto de la Carta Política.”.

[10] El artículo 241 de la Carta establece: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. (...)”.

[11] MP. Juan Carlos Henao Pérez (unánime)

[12] Sentencias C-914 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez, AV Humberto Antonio Sierra Porto) y C-761 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez, SV Nilson Pinilla Pinilla. María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Jorge Iván Palacio Palacio. Así mismo, entre muchas otras, sentencias C-041 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra (unánime), C-1095 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño (unánime) y C-405 de 2009 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Al respecto, en la sentencia C-128 de 2011 MP. Juan Carlos Henao Pérez (unánime) se afirmó: “(...) la regulación del derecho a accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran.”.

[14] Al respecto en la Sentencia C-330 de 2016, MP. María Victoria Calle Correa, se sostuvo que: “Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y constituye una de las herramientas más poderosas de defensa de la supremacía de la Constitución y un derecho político de todo ciudadano. Por ello, la Corte ha explicado que la evaluación de los requisitos mencionados debe efectuarse con base en el principio pro actione, y que estas condiciones no son formalidades, sino herramientas para verificar si la demanda genera un auténtico problema de constitucionalidad” (SP Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva). En el mismo sentido ver las Sentencias C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y AV Luis Ernesto Vargas Silva; C-533 de 2012 MP. Nilson Pinilla Pinilla y SV Adriana Guillén Arango y Luis Ernesto Vargas Silva; C-100 de 2011 MP. María Victoria

Calle Correa, SV Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-978 de 2010 MP. Luis Ernesto Vargas Silva y AV Humberto Antonio Sierra Porto.

[16] En tal sentido ver, entre otras, las sentencias C-623 de 2008 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime), C-894 de 2009 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (unánime), C-508 de 2014 MP Mauricio González Cuervo (unánime) y C-207 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo (unánime). En la segunda de las citadas providencias, la Corte afirmó: “Apoyada en tales razonamientos, la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, “además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio”.

[17] Sobre este requisito, la Sala Plena de la Corporación en la Sentencia C-673 de 2015, MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), expresó que: “10.2. La certeza de las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad, refiere a que éstos se dirijan contra una disposición “real y existente”[17]. Significa lo anterior que los cargos cuestionen una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. (...)”.

[18] En relación con el alcance de este requisito, se expuso en la Sentencia antes mencionada que “son inaceptables los cargos que se sustenten (i) en la interpretación subjetiva de las normas acusadas a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; (ii) en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales; (iii) en las simples interpretaciones legales o doctrinarias de la norma cuestionada; o (iv) en calificar la norma como inocua, innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos.”.

[19] La suficiencia fue entendida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-050 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), así: “(...) que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad”.

[20] Denominado Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera.

[21] “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

[22] “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Empleados del Departamento Administrativo de la presidencia de la República.

[23] En esta síntesis jurisprudencial se seguirá de cerca lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-673 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (AV. Alberto Rojas Ríos); que, a su turno, retomó lo sostenido por la Corporación en las Sentencias C-588 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto); C-553 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime) y SU-539 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Adriana María Guillén Arango, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto.

[24] Mediante la metodología del juicio de sustitución, cuya decisión hito es la Sentencia C-551 de 2003 MP Eduardo Montealegre Lynett, SP Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández.

[25] Entre otras, en las Sentencias C-195 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (unánime), C-356 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz (unánime), C-405 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz (unánime), y C-334 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Julio César Ortiz Gutiérrez,

SP Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

[26] En las Sentencias C-588 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, (SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto) y C-249 de 2012 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, AV Nilson Pinilla Pinilla.

[27] Excepciones que en todo caso deben obedecer a un principio de razón suficiente, tal como lo ha sostenido esta Corporación, entre otras, en las Sentencias C-673 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), C-720 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (AV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva), C-618 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (AV María Victoria Calle Correa), entre otras.

[28] Sobre estos tres objetivos, la Corte manifestó en la sentencia C-517 de 2002 que: ““(i) La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;

ii) La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40-7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y iii) La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado”. (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SP. Jaime Araujo Rentería).

[29] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto.

[30] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime).

[31] Sobre el punto se puede consultar la Sentencia C-588 de 2009, (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub y

Humberto Antonio Sierra Porto), que trazó la evolución histórica de la carrera administrativa.

[32] Desde la reforma constitucional plebiscitaria del 1º de diciembre de 1957, la carrera administrativa fue elevada a rango constitucional.

[33] En la sentencia C-553 de 2010, la Corte señaló que otorgar a la carrera administrativa la condición de ser principio constitucional “no solo tiene una consecuencia categorial, esto es, ubicarla como uno de los pilares en que sustenta el ordenamiento jurídico, sino que también conlleva particulares funciones hermenéuticas”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[34] Ibídem.

[35] Según precisó la sentencia SU-539 de 2012, “(...) la Corte ha entendido que la selección de los ciudadanos más idóneos en este ámbito garantiza la satisfacción de los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa (art. 123 C.P.). En este sentido, existe una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.P.) y la selección del personal más calificado para el efecto, pues sin adecuados y efectivos concursos de méritos que conduzcan a la vinculación de “aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia” el servicio público, la satisfacción de dichos fines sería aún más compleja”. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, SV Adriana María Guillén Arango, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Sierra Porto.

[36] Sentencia C-1230 de 2005, MP Rodrigo Escobar Gil.

[37] Sentencias C-588 de 2009, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto; y C-101 de 2013, MP Mauricio González Cuervo y SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[38] La Corte Constitucional ha rechazado la posibilidad de que en las reglas de concurso se establezcan criterios no adecuados para cumplir con la finalidad de establecer la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante, como aquellos relacionados con la filiación política, lugar de origen, preferencias personales, entre otros. Ver, entre otras, las sentencias C-808 de 2001 MP Manuel José Cepeda Espinosa, SP Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería

y Clara Inés Vargas Hernández; C-371 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz, SP Álvaro Tafur Galvis, Eduardo Cifuentes Muñoz, Alejandro Martínez Caballero, Carlos Gaviria Díaz.

[39] Al respecto, en la Sentencia C-588 de 2009 se expresó que: “A propósito del mérito y del concurso, importa poner de manifiesto que, de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional, el concurso ha de evaluar “todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar un cargo en la administración pública”, incluidos aquellos factores en los cuales “la calificación meramente objetiva es imposible”, pues “aparece un elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección, como sería, por ejemplo, el análisis de las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el público, su comportamiento social, etc.”, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y SV Nilson Pinilla Pinilla, Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto.

[40] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime).

[41] Entre otras, en las sentencias (i) C-746 de 1999 MP Alfredo Beltrán Sierra (unánime), en la que se analizó la constitucionalidad de varias disposiciones pertenecientes a la Ley 443 de 1998, “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”, (ii) C-517 de 2002 MP Clara Inés Vargas Hernández, SP Jaime Araujo Rentería, que estudió la constitucionalidad de disposiciones incluidas en el Decreto 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía general de la Nación y se dictan otras disposiciones”; y, (iii) C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime), que estudia la sujeción al ordenamiento superior del artículo 4 de la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

[42] Con fundamento en lo sostenido en las sentencias C-391 de 1993 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime), C-356 de 1994 MP Fabio Morón Díaz (unánime) y C-746 1999 MP Alfredo Beltrán Sierra (unánime), en la providencia C-1230 de 2005 se sostiene que, sin pretender exhaustividad, los regímenes especiales de origen constitucional se encuentran vigentes en las siguientes entidades: Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (arts. 217 y 218 de la Carta), Fiscalía General de la Nación (art. 253 de la Carta), Rama Judicial del poder público (art. 256-1 de la CP), Contraloría General de la República (art. 268-10 de la

CP), Procuraduría General de la Nación (art. 279 de la Carta) y los entes universitarios autónomos (art. 69 de la CP).

[43] Posición que ya había sido afirmada por la Corte en la sentencia C-563 de 2000 MP Fabio Morón Díaz, en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 443 de 1998, con un contenido semántico similar al del artículo 4º de la Ley 909 de 2004.

[44] MP Rodrigo Escobar Gil (unánime).

[45] Conforme al actor, los sistemas especiales de carrera solo pueden tener origen constitucional (artículos 125 y 130 de la Carta).

[46] En la sentencia C-372 de 1999 MP. José Gregorio Hernández Galindo (unánime), la Corte analizó la constitucionalidad de algunas disposiciones previstas en la Ley 443 de 1998 que regulaban la organización y funcionamiento de la Comisión, declarando la inconstitucionalidad de aquellas que no permitían su independencia y autonomía.

[47] Al respecto son importantes las sentencias C-372 de 1999 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime) y C-746 de 1999 MP Alfredo Beltrán Sierra (unánime). La autonomía de la Comisión, conforme a lo dispuesto en la C-1230 de 2005, implica: (i) su no pertenencia a ninguna rama del ejercicio del poder público, (ii) su independencia funcional, y (iii) la titularidad de potestad reguladora o normativa para ordenar su funcionamiento y el cumplimiento de la misión encomendada (cita sentencias C167 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, C-373 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz, C-189 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-832 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.).

[48] Se cita la sentencia C-746 de 1999 MP Alfredo Beltrán Sierra (unánime).

[49] Cita las sentencias: (1) C-391 de 1993 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime), que se pronunció sobre disposiciones que integraban la Ley 27 de 1992 y ordenaban la aplicación de ella hasta tanto se expidiera la regulación de las carreras especiales; (2) C-356 de 1994 MP Fabio Morón Díaz (unánime), en la que se estudia la constitucionalidad de normas contenidas en el Decreto 1214 de 1990 sobre el régimen de carrera administrativa de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional; y, (3) C-616 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa (unánime), que se pronuncia sobre

disposiciones del Decreto 10 de 1992 del sistema de carrera diplomática y consular.

[50] Posición expuesta en la sentencia C-746 de 1999 MP Alfredo Beltrán Sierra, en la que se analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del parágrafo 1 artículo 4 de la Ley 443 de 1998, según el cual le correspondía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera

[51] Posición sostenida en las sentencias C-313 de 2003 MP Álvaro Tafur Galvis (unánime) y C-734 de 2003 MP Álvaro Tafur Galvis (unánime), sobre el régimen de carrera de los docentes.

[52] Al respecto, indicó la sentencia C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime): “Del anterior recuento jurisprudencial se concluye que, en lo referente al ámbito de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, son distintas las posiciones que ha venido adoptando la Corte. Así, (i) inicialmente sostuvo que todos los sistemas especiales de carrera, tanto los constitucionales como legales, estaban excluidos de la competencia asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. (ii) Posteriormente señaló que sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera hiciera la propia Constitución la Comisión carecía de competencia. (iii) Finalmente manifestó que era facultad exclusiva del legislador determinar los órganos encargados de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen legal, lo cual le permitía a éste asignar a la Comisión o a cualquier otra entidad del Estado la referida atribución.”-

[54] *Ibídem*.

[55] A continuación la Sala, sin ánimo de exhaustividad, se referirá a algunas decisiones en las que se ha reiterado la tesis de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras administrativas de origen legal.

[56] MP Humberto Antonio Sierra Porto (unánime).

[57] MP Rodrigo Escobar Gil (unánime).

[58] MP Jaime Córdoba Triviño (unánime).

[59] MP Álvaro Tafur Galvis (unánime).

[60] MP Álvaro Tafur Galvis y SP Humberto Antonio Sierra Porto.

[61] A través de la Ley 1033 de 2006.

[62] MP María Victoria Calle Correa.

[63] En esta providencia se destaca que los conceptos de “administrar” y “vigilar” son indeterminados, pero que su alcance en términos generales está delimitado por algunas características básicas. Concretamente, en relación con la facultad de administración, adviértete que en forma general, “suele entenderse que la administración de un asunto público, suele implicar algunos aspectos básicos.[28] A saber, la autoridad, sin la cual, nada se puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para que no se trate de un poder arbitrario; la independencia, que le permite, además de ejecutar, disponer y organizar. La generalidad y neutralidad de las reglas y principios que la rigen; la permanencia, por la naturaleza de sus fines y la capacidad de acción, basada en los medios de los que disponen aquellas personas que, por sus méritos, han sido designadas para ejercer la administración pública. En tal sentido, estos conceptos constituyen unos de los criterios básicos para establecer los contenidos básicos y nucleares de la ‘administración de las carreras administrativas’. Agrega que normativamente el artículo 11 de la Ley 909 de 2004 se refiere a las competencias de la Comisión frente a esta facultad de administración.”.

[64] MP. Jorge Iván Palacio Palacio y SP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[65] “Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.”.

[66] MP María Victoria Calle Correa (unánime).

[67] El Departamento Administrativo de la Presidencia fue creado, en tal condición, mediante el Decreto 133 de 1956.

[68] Sobre su misión en la estructura administrativa estatal del orden nacional, el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1081 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, prevé: “La Presidencia de la República está integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen es el de un Departamento Administrativo. Le corresponde asistir al Presidente de la

República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de “Presidencia de la República”, la cual será válida para todos los efectos legales.”. Su estructura actual está regulada por el Decreto 724 de 2 de mayo de 2016.

[69] MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Eduardo Cifuentes Muñoz; y, SP Vladimiro Naranjo Mesa y Hernando Herrera Vergara.

[70] En esta decisión se declaró la inexequibilidad de la existencia de un régimen especial en materia fiscal y presupuestal, en razón al principio de unidad y a la imposibilidad de prever esta excepción por vía de ley ordinaria.

[71] MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[72] Conforme al artículo 125 de la Constitución Política.

[73] “ARTÍCULO 53. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan:

(...)

(...)”.

[74] MP Manuel José Cepeda Espinosa, SV Jaime Araujo Rentería y Humberto Sierra Porto.

[75] “ARTÍCULO 11. ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN. El proceso de selección del sistema específico de carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República comprenderá las siguientes etapas:

(...)

11.6. Período de prueba: La persona seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba ...

(...)

Antes de la expedición de la resolución de nombramiento en período de prueba, se efectuará al seleccionado un estudio de seguridad de carácter reservado, que de resultar desfavorable será causal para que no pueda efectuarse el nombramiento y sea excluido de la lista de elegibles.

(...)”.

[76] “ARTÍCULO 29. CAUSALES DE RETIRO. El retiro del servicio de los empleados de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se produce por las causales enumeradas a continuación y conlleva el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, salvo en los casos señalados en la Ley 909 de 2004:

(...)

Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, cuando como resultado de un estudio de seguridad de carácter reservado se establezca que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad que se exige al personal que labora en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, realizado por la Secretaría de Seguridad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o quien esta indique o admita. Este acto administrativo no será motivado.(...)”. Aparte subrayado declarado inexecutable mediante la sentencia C-1173 de 2005, MP Manuel José Cepeda Espinosa, SV Jaime Araujo Rentería y Humberto Sierra Porto.

[77] MP. Rodrigo Escobar Gil.

[78] “ARTICULO 11. Etapas del Proceso de selección. El proceso de selección del sistema específico de carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República comprenderá las siguientes etapas:

...

11.4. Pruebas o instrumentos de selección: Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, la idoneidad y adecuación del aspirante y establecer una clasificación de los mismos respecto a las competencias y calidades requeridas para

desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad, con parámetros previamente determinados y fijados por el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las pruebas aplicadas o a utilizarse en los procesos de selección tienen carácter reservado, solo serán de conocimiento de las personas que indique el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

11.5. Lista de elegibles: Con base en los resultados del concurso y con quienes lo hayan aprobado, se conformará una lista de elegibles en estricto orden de mérito cuya vigencia será de dos (2) años. Previo concepto favorable del Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, esta vigencia podrá prorrogarse hasta por un término igual.

Los empleos objeto de la convocatoria serán provistos con quien ocupe el primer puesto en la lista de elegibles y en estricto orden descendente. La no aceptación de la designación causa la exclusión automática e inmediata de la lista de elegibles. Las listas de elegibles podrán ser utilizadas para proveer vacantes en el mismo cargo, o en otros iguales, similares o de inferior jerarquía siempre y cuando se cumplan los requisitos y las exigencias que el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera Administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República establezca. Para la provisión definitiva de los cargos de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República única y exclusivamente se utilizará la lista de elegibles que para el efecto conforme la Entidad.

...”.

[79] “ARTICULO 17. Funciones de la Comisión de Personal. En materia de carrera, la Comisión de Personal cumplirá las siguientes funciones:

...

17.2. Solicitar al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera excluir de las listas de elegibles, a las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias, que no cumplan con las condiciones de seguridad requeridos por la entidad o incluidas con violación a las leyes o reglamentos que regulan el sistema específico de carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

...”.

[80] “ARTÍCULO 18. De la elección del representante de los empleados en el Consejo Administrador de la Carrera y en la Comisión de Personal.

El representante de los empleados en el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera Administrativa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como en la Comisión de Personal, serán elegidos mediante votación directa y secreta de los empleados de carrera de la entidad, para un período de dos (2) años. El proceso de elección se adelantará de conformidad con el reglamento.”.

[81] “ARTICULO 20. Reclamaciones por las presuntas irregularidades en los concursos. Las reclamaciones por presuntas irregularidades en los concursos, podrán ser presentadas por los participantes, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la ocurrencia del hecho o acto que se presuma irregular; en primera instancia, ante la Comisión de Personal y en segunda instancia el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”.

[82] Sobre este aspecto son relevantes las sentencias C-356 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz – unánime), C-221 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero – unánime), C-320 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero – unánime), C-569 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-251 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), C-707 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería), C-061 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), C-228 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería) C-595 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), C-574 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. SV. Mauricio González Cuervo, AV. Gabriel Eduardo Mendoza, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), C-816 de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo. AV. María Victoria Calle Correa), C-250 de 2012 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), C-491 y C-892 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas

Silva) C-125 de 2013 (MP. Alexei Julio Estrada), C-177 de 2014 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), C-041 de 2015 (MP. María Victoria Calle Correa. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva y Martha Victoria Sáchica Méndez, AV. Gloria Stella Ortiz Delgado). C-619 de 2015 (MP. Gloria Ortiz Delgado. SV. Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Jorge Iván Palacio Palacio), y C-623 de 2015 (MP. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado). De manera relevante, es oportuno afirmar que desde sus pronunciamientos iniciales esta Corporación afirmó que la integración normativa era un mecanismo excepcional “En primer término, la Corte estaría retirando del ordenamiento una expresión que no ha sido demandada por ningún ciudadano. Es cierto que, conforme al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, la Corte puede efectuar la unidad normativa en las decisiones de inexequibilidad, cuando ella es necesaria para evitar que el fallo sea inócuo. Sin embargo, en función del carácter participativo del proceso de control constitucional en nuestro país (CP arts. 1º, 40 ord 6º y 241), la Corte considera que la realización de unidades normativas debe ser excepcional, a fin de permitir el más amplio debate ciudadano sobre las disposiciones examinadas por la Corporación.” (C-221 de 1997).

[83] La jurisprudencia ha sostenido que esta causal se refiere a casos en los cuales las normas tienen un sentido regulador y autónomo pero resulta imposible estudiar la constitucionalidad de una norma sin analizar las otras disposiciones, so pena de generar un fallo inócuo. Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-286 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV Jorge Iván Palacio Palacio, SP Alberto Rojas Ríos.

[84] Ver, entre otras decisiones, las sentencias C-539 de 1999 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SP Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa; C-713 de 2009 María Victoria Calle Correa (unánime); y, C-182 de 2016 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV María Victoria Calle Correa, SV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, SP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[85] Frente a tales disposiciones se acude al segundo supuesto en que la Corte ha permitido la integración normativa, cuyo alcance ha sido objeto de pronunciamiento, entre otras, en la sentencia C-410 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, AV María Victoria Calle Correa.

[86] Tal como se explicó en el acápite referido a la carrera administrativa en la Constitución de 1991, la carrera permite el ejercicio de la función pública en condiciones de transparencia, eficacia y eficiencia (i), materializa el principio de igualdad (ii) y concreta la garantía de la estabilidad laboral y del derecho de participación (iii).

[87] “ARTICULO 19. Vigilancia del Sistema Específico de Carrera. Conforme con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 909 de 2004, la vigilancia del Sistema Específico de Carrera de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En tal virtud conocerá y decidirá, en segunda instancia, sobre las reclamaciones que se formulen por la ocurrencia de presuntas irregularidades, en aplicación de las normas de carrera en desarrollo de los procesos de selección.”

[88] “ARTÍCULO 14. Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Créase el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual estará integrado en la siguiente forma:

14.1. El Director del Departamento o el Subdirector del Departamento.

14.2. Un (1) empleado de los niveles directivo o asesor, designado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

14.3. Un (1) representante de los empleados de carrera elegidos por éstos.

14.4. El jefe de Área de Recursos Humanos o quien haga sus veces, quien será el secretario técnico de la Comisión, con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 15. Funciones. Al Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República le corresponden las siguientes funciones:

15.1. Realizar los concursos o procesos de selección, para lo cual podrá apoyarse en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, las universidades públicas o privadas, instituciones de educación superior, en entidades públicas

especializadas en la materia o en las entidades acreditadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

15.2. Establecer, de acuerdo con este decreto y los reglamentos, los lineamientos generales con base en los cuales se realizarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera.

15.3. Velar por el debido cumplimiento de las políticas generales de la Entidad en materia de carrera.

15.4. Conocer y decidir en única instancia, sobre las reclamaciones que formulen los aspirantes no admitidos a un concurso y excluir de las listas de elegibles las personas que hubieren sido incluidas sin reunir los requisitos exigidos en las convocatorias o con violación de las normas legales.

15.5. Conocer y decidir en única instancia sobre las reclamaciones que formulen los participantes por inconformidad en los resultados de las pruebas.

15.6. Conocer y decidir en única instancia sobre las reclamaciones relacionadas con las inscripciones en el Registro de Carrera.

15.7. Proponer acciones que dinamicen y materialicen los resultados de la valoración del desempeño, los movimientos de personal en desarrollo del sistema específico de carrera, y el mejoramiento continuo de dicho sistema.

15.8. Conocer y resolver, en primera instancia, sobre las reclamaciones por las presuntas irregularidades que se presenten en los procesos de selección, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, siempre y cuando no se hubieren dictado actos administrativos de contenido particular y concreto, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado, la segunda instancia será ejercida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

15.9. Conocer y resolver, en segunda instancia, sobre las decisiones de la Comisión de Personal, en relación con las reclamaciones que formulen los empleados de carrera, que hayan optado por el derecho preferencial a ser revinculados, cuando se le suprima su empleo.

15.10. Conocer y resolver, en segunda instancia, sobre las decisiones de la Comisión de Personal, en relación con las reclamaciones que formulen los empleados inscritos en el sistema específico de carrera, por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad, o por desmejoramiento en sus condiciones laborales.

15.11. Vigilar que el Registro del Sistema Específico de Carrera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se organice y administre.

15.12. Conceptuar sobre la conveniencia de la prórroga de la vigencia de la lista de elegibles.

[89] Solución similar fue adoptada por esta Corte en la sentencia C-169 de 2014, en la que se analizó la regulación del arancel judicial. En esa oportunidad, al encontrarse probada la inconstitucionalidad de los elementos estructurales del arancel se procedió a declarar la inexecuibilidad de toda la ley, en la medida en que dependían de su existencia. Al respecto, se manifestó: “53. La inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9, antes referidos, tiene profundas implicaciones para la validez de toda la Ley 1653 de 2013. En efecto, los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013 definen los elementos estructurales del arancel judicial; es decir, respectivamente, el hecho generador, las excepciones a este, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa, y lo atinente al pago del arancel. Ahora bien, precisamente fue la necesidad de modificar justo estos elementos, y en especial el hecho generador, el motivo central de la reforma integral al arancel judicial.[89] Los demás preceptos de la Ley 1653 de 2013 se adoptaron entonces a propósito de esos aspectos estructurales, y tienen sentido y razón de ser sólo en función suya. Por lo cual, la declaratoria de inexecuibilidad de las normas que prevén los elementos definitorios del nuevo arancel, deja a los aspectos accesorios de la reforma desprovistos de la causa por la cual fueron instaurados. Al declarar inexecuibles los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, la Corporación debe por tanto decretar la inexecuibilidad de la totalidad de la Ley.[89] Lo cual coincide, por lo demás, con la jurisprudencia constitucional adoptada en casos semejantes, en los cuales tras encontrar que son inexecuibles los ejes estructurales de un cuerpo o sistema normativo, la Corte ha procedido a declarar la inexecuibilidad de toda la reforma.[89]” (MP María Victoria Calle Correa – unánime). Se aclara que aunque en este caso no se está hablando de la normativa en su integridad, sí de la integridad de los dos artículos referidos.

[90] Un análisis sobre las condiciones en que operó la concesión de facultades legislativas extraordinarias por el Congreso al Ejecutivo antes de la Constitución de 1991, puede consultarse en la sentencia C-097 de 2003 MP Manuel José Cepeda, AV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. En esta oportunidad la Sala analizó la constitucionalidad de los artículos 72 y 111.1 de la Ley 715 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”, en virtud de los cuales, en el primer caso, se concede al Gobierno Nacional la competencia, en el término de 6 meses, de dictar normas que reglamenten la estructura y funciones para la inspección, vigilancia y control del sector salud y del sistema general de seguridad social en salud. La disposición prevista en el artículo 111.1, por su parte, consagra la concesión de facultades extraordinarias para organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, para atender situaciones especiales, incluyendo la posibilidad de crear organismos.

[91] “Del anterior recuento es posible concluir que la institución de las facultades extraordinarias, desde los inicios de nuestra época republicana y hasta la Constitución de 1991, fue ampliamente utilizada por parte del Congreso y el Ejecutivo. Su continuo y extensivo uso contribuyó al debilitamiento del Congreso, a la relativización del principio de separación de poderes, al empobrecimiento de la deliberación democrática y a la acentuación del carácter presidencialista del régimen político. Fue precisamente ante estos excesos que el Constituyente de 1991 decidió restringir dicho mecanismo.” *Ibídem*.

[92] En sentencia C-440 de 2016, MP Alberto Rojas Ríos (unánime) la Sala precisó: “Como en el pasado se abusó de este tipo de leyes, el Constituyente de 1991 fijó reglas y requisitos para su expedición, así como un conjunto de controles específicos, de modo que el Congreso ejerciera sus funciones, limitando el otorgamiento de las facultades.”. En esta decisión la Corporación avaló la constitucionalidad de disposiciones dictadas en ejercicio de facultades extraordinarias que se relacionan con la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, ley 16 de 2014.

[93] “Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

...

10. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

...”.

[94] La Corte Constitucional aclaró desde tempranos pronunciamientos que aunque en las ediciones de la Constitución se refiere a las leyes de que trata el numeral 20, sobre “crear servicios administrativos y técnicos de las Cámaras” la intención del Constituyente parece ser la de referirse a leyes marco, del numeral 19. En tal sentido ver las sentencias C-417 de 1992 MP Fabio Morón Díaz (unánime), C-097 de 2003 MP Manuel José Cepeda Espinosa, AV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería, C-691 de 2003 MP Clara Inés Vargas Hernández, AV Jaime Araujo Rentería y C-366 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva, SP Adriana María Guillén Arango y Humberto Antonio Sierra Porto.

[95] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

10. Revestir hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”.

[96] MP Manuel José Cepeda, AV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería.

[97] MP Clara Inés Vargas Hernández (unánime). Oportunidad en la cual la Corte declaró la

constitucionalidad del artículo 111.4 de la Ley 715 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”, que otorgó competencias extraordinarias al Gobierno Nacional para regular los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de recursos del sector salud y su utilización en la prestación del servicio.

[98] Ver, entre otras, las sentencias C-562 de 2015 MP Jorge Iván Palacio Palacio y SP María Victoria Calle Correa; C-691 de 2003 MP Clara Inés Vargas Hernández y AV Jaime Araujo Rentería; C-503 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime); y, C-1493 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz y AV Álvaro Tafur Galvis.

[99] Sentencia C-366 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y, SP Humberto Antonio Sierra Porto y Adriana María Guillén Arango. En esta decisión la Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 3565 de 2011, “por el cual se modifican parcialmente la Ley 99 de 1993 y la Ley 1263 de 2008”.

[100] Al respecto ver las sentencias C-562 de 2015 MP Jorge Iván Palacio Palacio y SP María Victoria Calle Correa; C-366 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SP Adriana María Guillén Arango y Humberto Antonio Sierra Porto; y, C-097 de 2013 MP Manuel José Cepeda, AV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería.

[101] Pues esto implicaría un vaciamiento de la competencia ordinaria concedida al legislador.

[102] En la sentencia C-219 de 2015 MP Mauricio González Cuervo, la Corte precisó: “6.2.3. Las facultades extraordinarias deben ser, materialmente, precisas. Así, además de la limitación temporal, el Presidente de la República se ve constreñido a ejercer las facultades reducidas materialmente a los asuntos para los cuales ha sido habilitado[19]. La jurisprudencia ha señalado los siguientes requisitos de precisión: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”[20].”.

[103] Sentencia C-503 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime).

[104] MP Jorge Iván Palacio Palacio, SP María Victoria calle Correa.

[105] Ídem.

[106] Sentencia C-366 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y SP Adriana María Guillén y Humberto Antonio Sierra Porto.

[107] Cfr. Sentencias C-416 de 1992 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime), C-132 de 1993 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime), C-246 de 1995 MP José Gregorio Hernández Galindo, SV Jorge Sarango Mejía, AV Carlos Gaviria Díaz, y C-368 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo (unánime), entre muchas otras.

[108] Al respecto establece el artículo 16 en cita: “ARTÍCULO 16. LAS COMISIONES DE PERSONAL.

1. En todos los organismos y entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría absoluta. En caso de empate se repetirá nuevamente la votación y en caso de persistir, este se dirimirá por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad.

Esta Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes y será convocada por cualquiera de sus integrantes o por el jefe de personal de la entidad u organismo o quien haga sus veces, quien será el secretario de la misma y llevará en estricto orden y rigurosidad las Actas de las reuniones.

La Comisión elegirá de su seno un presidente”.

[109] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (unánime). La Sala declaró la

inconstitucionalidad del artículo 49 del Decreto 775 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”, en cuanto preveía que en el sistema específico de carrera de las superintendencias no se conformarían Comisiones de Personal. En síntesis, la acción prosperó al considerar tal disposición violaba los artículos 1, 2, 13, 125, 130 y 209 de la Carta. De manera relevante la Sala precisó que su eliminación no atendía a la singularidad de las funciones de las superintendencias y que, además, entorpecían la labor de la Comisión nacional del servicio civil que trabaja de la mano con tales comisiones, para el ejercicio de sus funciones constitucionales de administración y vigilancia de los sistemas de carrera específicos.

[110] “ARTÍCULO 11. ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN. El proceso de selección del sistema específico de carrera en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República comprenderá las siguientes etapas:

(...)

11.6. Período de prueba: La persona seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba ...

(...)

Antes de la expedición de la resolución de nombramiento en período de prueba, se efectuará al seleccionado un estudio de seguridad de carácter reservado, que de resultar desfavorable será causal para que no pueda efectuarse el nombramiento y sea excluido de la lista de elegibles.

(...)”.

[111] C-1173 de 2005, MP Manuel José Cepeda Espinosa, SV Jaime Araujo Rentería y Humberto Sierra Porto.

[112] MP Clara Inés Vargas Hernández (unánime).

[113] El aparte subrayado hace parte del original.

[114] “ARTÍCULO 18. De la elección del representante de los empleados en el Consejo Administrador de la Carrera y en la Comisión de Personal.

El representante de los empleados en el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera Administrativa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como en la Comisión de Personal, serán elegidos mediante votación directa y secreta de los empleados de carrera de la entidad, para un período de dos (2) años. El proceso de elección se adelantará de conformidad con el reglamento.”.

[115] “Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal”.

[116]M.P. Fabio Morón Díaz.

[117]M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[118]Sentencia C-574 de 2011; M.P. Juan Carlos Henao Pérez.