

Sentencia C-645/17

REGIMEN DE PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Convocatoria a concurso y curso/DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Concurre como participante para planear y presupuestar la convocatoria a concurso de méritos, pero la administración y vigilancia recae exclusivamente sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil

La Corte debe resolver si la disposición parcialmente acusada, al asignar la competencia al Director General del Instituto Nacional Penitenciario, Inpec, para realizar la convocatoria al curso-concurso de la Carrera Penitenciaria (Art. 90, Decreto Ley 407 de 1994), vulnera el artículo 130 de la Constitución, norma constitucional que establece una Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre la cual recae la responsabilidad de “administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos”. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte reiterará los siguientes aspectos tratados por su jurisprudencia: (i) la carrera administrativa y componentes de mérito, concurso público e igualdad de oportunidades como elementos esenciales de la Constitución de 1991; (ii) los sistemas de carrera en nuestro ordenamiento jurídico, y la facultad del Legislador para adoptar sistemas específicos de carrera, como el del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-; y (iii) las responsabilidades de administración y vigilancia de la carrera administrativa que corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. La Corte ordena el condicionamiento de la norma, en razón a que la competencia asignada por el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 al Director General del Inpec, contraría lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, según el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil, es la competente para administrar y vigilar las carreras especiales de origen legal o sistemas específicos de carrera. Ello, bajo el entendido de que el Director General del Inpec, concurrirá pero como participante para planear y presupuestar la convocatoria al curso y concurso establecido en el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

CARRERA ADMINISTRATIVA-Contenido y alcance

CARRERA ADMINISTRATIVA-Mecanismo general y preferente para el acceso al servicio público

CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance a partir de tres criterios específicos/CARRERA ADMINISTRATIVA-Evolución histórica

CARRERA ADMINISTRATIVA-Sistemas/SISTEMA GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Contenido/SISTEMAS ESPECIFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y COMPETENCIA LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional/CARRERAS ESPECIALES DE ORIGEN CONSTITUCIONAL-Contenido

SISTEMAS ESPECIFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Alcance de las facultades de “administración y vigilancia” de la Comisión Nacional del Servicio Civil

CREACION DE REGIMENES ESPECIALES DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Obligación legislativa de seguir los postulados del sistema general de carrera, de justificar de manera razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común, y la necesidad de aplicar una regulación especial

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA PENITENCIARIA DEL INPEC-Desarrollo normativo/INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Funciones

Referencia: Expediente D-11852

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 90 (parcial) del Decreto Ley 407 de 1994.

Actores: Elkin Geovany Rodríguez Hernández y Jorge Gilberto Ramirez Amaya.

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Elkin Geovany Rodríguez Hernández y Jorge Gilberto Ramírez Amaya, solicitan a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de la expresión “La convocatoria será competencia del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec” contenida en el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994.

Mediante auto de veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, al Ministro del Trabajo, al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, a la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Icesi de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto de la norma parcialmente acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 41.233 de 21 de febrero de 1994, subrayada la parte que se demanda.

“DECRETO <LEY> 407 DE 1994

(21 de Febrero)

Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

ARTICULO 90. ARTÍCULO 90. CONVOCATORIA AL CONCURSO Y CURSO. La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y curso y obliga tanto a la administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo los aspectos de sitio y fecha de recepción de inscripciones y fecha del lugar en que se llevará a cabo la aplicación de pruebas, casos en los cuales debe darse aviso oportuno a los interesados. La convocatoria se hará con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha señalada para la realización del concurso.

PARAGRAFO. La convocatoria a los cursos o concursos se divulgará por los diferentes medios masivos de comunicación. En todo caso el aviso de convocatoria de los cursos o concursos se fijará en lugar visible de la entidad y de concurrencia pública, con cinco (5) días de anticipación a la fecha de iniciación a la inscripción de los aspirantes.

La convocatoria será competencia del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.”

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que el segmento normativo acusado es contrario a los artículos 1, 2, 40-7, 125 y 130 de la Constitución Política. Lo anterior, con base en las siguientes razones:

Los accionantes alegan (primer cargo) que el apartado demandado viola el modelo de Estado Social de Derecho (artículo 1°), los fines esenciales del Estado (artículo 2°) y desconoce que el empleo público es la regla general de la función pública (artículo 125). Explican que el enunciado es inconstitucional debido a que entrega una potestad a una autoridad administrativa que no garantiza la realización del concurso basado en el mérito y la objetividad. Argumentan que la Constitución previó que los sistemas específicos de carrera que no fueran de origen constitucional, deberían ser administrados y vigilados, para efectos de ingreso, permanencia y ascensos, por parte de un órgano autónomo e independiente de las ramas del poder público, como la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC).

En segundo lugar (segundo cargo), afirman que la norma impugnada vulnera el artículo 130 de la Constitución al desconocer que la función de administración y vigilancia para el ingreso, ascenso, permanencia y retiro de la carrera penitenciaria fue asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Al respecto, aducen que la competencia para convocar concursos de méritos para ocupar vacantes en las plantas de personal del INPEC es de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues es la única entidad que puede adelantar un curso-concurso en un sistema de carrera específico, como el del INPEC, que tiene un origen legal.

De la misma manera, explican que la competencia otorgada por la Constitución a la CNSC asegura la transparencia, igualdad, eficacia y eficiencia de los concursantes que quieran ingresar al servicio público. Resaltan que el Constituyente tuvo como propósito implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignárselo a un órgano autónomo e independiente, para evitar que fenómenos externos y factores subjetivos afectaran el proceso de ingreso a la función pública. Por lo anterior, afirman que las atribuciones que la norma reconoce al Director General del INPEC desconoce que está prohibido que el ejecutivo,

en uso de facultades extraordinarias, pueda delegar potestades que constitucionalmente han sido encomendadas a un órgano especializado e independiente.

Finalmente, señalan que por su singularidad, la carrera penitenciaria y carcelaria tiene una naturaleza preventiva, educativa, social que la ha llevado a ser considerada como una carrera de carácter específico de origen legal. Por tal motivo, el Legislador está habilitado para flexibilizar las garantías de este régimen, pero tal potestad no puede vulnerar los postulados constitucionales que la informan. Con base en la anterior argumentación, los promotores de la demanda solicitan a la Corte la declaratoria de inexecuibilidad del aparte acusado.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1. Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-

A través de apoderada, el DAFP solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión demandada y considera que debe ser interpretada de manera armónica con el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, el cual establece que la convocatoria en los concursos de méritos debe “ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Jefe de la entidad u organismo”.

Por lo anterior, expone que si bien la facultad para vigilar las carreras especiales, y el llamado a los concursos son competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la entidad que requiere la provisión de los cargos también debe hacer parte dentro de los procesos de convocatoria, suscribiendo los actos administrativos con los que se obliga a cumplir las normas de la convocatoria y a sufragar los gastos que la misma conlleva.

De manera que, si bien la Comisión Nacional del Servicio Civil es la llamada a realizar las convocatorias para la provisión de empleos, no se puede dejar de lado la responsabilidad que recae sobre las demás entidades, por cuanto la suscripción de la convocatoria implica un compromiso presupuestal y legal de la entidad que requiere las vacantes.

Concluye que el texto acusado puede entenderse conforme a la Constitución bajo la condición de que las facultades otorgadas al Director General del INPEC, para la convocatoria a los concursos, se ciñen a la etapa de planeación y suscripción del acto administrativo de Convocatoria junto con la Comisión.

1. Defensoría del Pueblo

La Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, intervino para solicitar a la Corte declare la exequibilidad del texto demandado. Para la Defensoría la proposición impugnada debe ser interpretada a la luz de su relación con diversas normas, razón por la que es necesaria una integración normativa. Al analizar las disposiciones que se relacionan con los concursos de méritos encuentra que la fase de convocatoria prevista en el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 está en consonancia con los mandatos constitucionales que regulan la carrera administrativa y las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Adicionalmente, señala que en la práctica, la aplicación de estas disposiciones para la implementación de esa primera fase de los concursos se hace de forma complementaria e incluyente, y permite su ejecución de manera congruente con la regla general de acceso al empleo público mediante carrera administrativa, así como el respeto a las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil de administrar y vigilar la carrera.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Directora de la dependencia de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico intervino para solicitar la exequibilidad de la expresión acusada. Para la representante del Ministerio, los demandantes parten de una interpretación en la que no se observa de manera integral la relación con la Ley 909 de 2004. Esta última dispone en su artículo 31 que la convocatoria, como norma reguladora de los concursos de carrera administrativa, deben ser suscritos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y por el Jefe de la entidad u organismo correspondiente. Adicionalmente, la Comisión celebra contratos interadministrativos con las universidades públicas o privadas o las instituciones de educación superior que cumplan las

condiciones fijadas en la Ley, para el desarrollo de los concursos.

Por tanto, la norma no tiene el sentido que se le otorga en la demanda, pues lo que señala es la necesidad de contar con el aval del representante legal, nominador y conocedor de los cargos que se requiere proveer en la entidad. De esta manera, al Director del INPEC solo le corresponde informar o anunciar a todos los ciudadanos que reúnan determinadas calidades o condiciones, la posibilidad de participar en el concurso para vincularse a la entidad.

Concluye que la interpretación presentada por los accionantes es aislada y, por tanto, equívoca, razón por la cual la expresión demandada debe ser declarada exequible.

1. Ministerio del trabajo

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio solicita a la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad del apartado normativo demandado, por considerar que la demanda no demuestra la vulneración de ningún principio, norma o mandato constitucional.

2. Intervenciones de instituciones académicas

2.1. Universidad de Ibagué

La decana encargada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas² intervino en el proceso para solicitar que la Corte declare la inexequibilidad de la disposición demandada. Para sustentar su petición, argumenta que la Corporación en fallos similares (Sentencias C-1230 de 2005, C-471 de 2013 y C-285 de 2015) ha reconocido que la administración y vigilancia de los servicios específicos de carrera corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

2.2. Universidad Industrial de Santander

Estudiantes de la universidad en representación de la Escuela de Derecho y Ciencia Política³, intervienen con el fin de apoyar la declaratoria de inexequibilidad de la disposición demandada.

Luego de hacer referencia a fundamentos éticos del principio del mérito y algunos pronunciamientos jurisprudenciales de esta Corte, relativos a los concursos de méritos, señalan que el Constituyente de 1991 entregó a la Comisión Nacional del Servicio Civil, y no al ejecutivo, la dirección y vigilancia de los procedimientos para proveer el empleo público. Con base en dichos elementos de juicio, concluyen que la norma asigna erróneamente la función de convocatoria al concurso al Director del INPEC, con lo que se contravienen los principios de transparencia, igualdad, eficacia y eficiencia. Y, agregan, que la norma contraría el mandato constitucional que señala que esta es una función en cabeza de una entidad independiente y especial como la Comisión Nacional del Servicio Civil.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, presentó su concepto para solicitar a la Corte declare la inexequibilidad del apartado normativo demandado, en razón a que, para el Jefe del Ministerio Público la disposición acusada asigna al Director del INPEC una competencia que le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Basándose en la jurisprudencia de la Corte, adujo que el régimen del personal que trabaja para el INPEC pertenece a un sistema específico de carrera administrativa de origen legal, cuya administración y vigilancia compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130 Superior). De manera que, si es ésta última autoridad administrativa independiente la “responsable de administrar” las carreras de los servidores públicos, es necesario acudir a los lineamientos jurisprudenciales que han señalado lo que se entiende por la función de administración.

Expone que esta Corporación, en sentencia C-471 de 2013, señaló que el artículo 11 de la Ley 909 de 2004 determinó el alcance de la competencia de administración de la CNSC, dentro de la cual está incluida la elaboración de las convocatorias a concursos para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la Ley y los correspondientes reglamentos. No obstante, la disposición demandada entrega la competencia de convocar al concurso de méritos para proveer los empleos del INPEC, al Director de esta entidad.

Por lo anterior, considera que en este caso, la Corte debe observar lo señalado en la

sentencia C-471 de 2013 en relación con el alcance de la competencia de administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la que determinó que las propias entidades, incluso perteneciendo al sistema específico de carrera de creación legal, deben respetar las funciones de la Comisión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de la referencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestiones preliminares: aptitud sustantiva y delimitación del cargo

2. En el presente asunto, la mayoría de las intervenciones allegadas al proceso se relacionan con la exequibilidad o no del precepto demandado, sin embargo, el representante del Ministerio del Trabajo solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo debido a que, en su criterio, no se demuestra que la disposición acusada vulnera ningún principio o mandato constitucional. Por tal motivo, previo al análisis de los aspectos de fondo de la demanda, la Corte encuentra pertinente aclarar si se cumplen los presupuestos formales de la aptitud sustantiva de la demanda.

3. Sobre el particular, esta Corporación ha indicado que la acción pública de inconstitucionalidad es un desarrollo del derecho político previsto en el artículo 40-6 de la Carta, el cual, por su naturaleza, no está sometida a condiciones técnicas especiales, razón por la que la actuación de la Corte está guiada por el principio pro actione.⁴ No obstante la anterior regla general, también se ha precisado que la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa que permitan a la Corte adoptar una decisión de fondo.⁵

4. En este sentido, esta Corporación ha explicado que dentro de los requisitos formalmente establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1996, se exige que la demanda cuente con una argumentación básica (núm. 3º art. 2º D. 2067 de 1996), que desde el punto de vista lógico, permita inferir la posible inconstitucionalidad de la norma demandada. Para el efecto, es necesario que dicha argumentación sea inteligible, precisa y que plantee un

reproche de constitucionalidad a una norma de rango legal.

5. Con base en tales presupuestos, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado un conjunto de requisitos argumentativos que deben concurrir para que en el juicio abstracto de constitucionalidad sea procedente el estudio de la validez de una norma. La determinación de este conjunto de presupuestos no es una decisión arbitraria, sino que corresponde al cumplimiento de fines constitucionales de la más alta relevancia, como la auto-restricción judicial, y la garantía y respeto del derecho a la autonomía del ciudadano demandante quien define de manera principal -y no el Tribunal Constitucional- el ámbito de ejercicio del control de constitucionalidad.⁷

6. De esta manera, la Corte ha señalado que los cargos formulados por un demandante deben cumplir los siguientes requisitos sustanciales o de razonabilidad: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.⁸ La claridad hace referencia a la coherencia argumentativa que permite entender en qué sentido la disposición acusada es inconstitucional y cuál es su justificación. La certeza se refiere a que los cargos estén dirigidos a cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado, lo que implica que la proposición normativa demandada esté efectivamente contenida en la disposición acusada y que no sea una inferencia del actor, o que haga parte de otras normas que no fueron demandadas.

La especificidad se cumple cuando en la demanda se formula por lo menos un cargo concreto de orden constitucional, razón por la que no se puede basar en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionen directamente con las disposiciones acusadas.⁹ La pertinencia consiste en que el cargo esté construido a partir de razones de índole constitucional, es decir, en la confrontación entre el contenido de una norma superior con la que se compara el precepto demandado¹⁰, por lo tanto, los argumentos no pueden fundarse en simples consideraciones legales o doctrinarias, en interpretaciones subjetiva o de conveniencia de la norma acusada, o en problemáticas particulares y concretas. Finalmente, la suficiencia exige que se expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad, y que estos tengan el alcance persuasivo que despierte un mínimo de duda sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada.¹¹

7. En el caso que ahora se analiza, el Ministerio del Trabajo señala que la demanda es inepta porque no se demuestra que la disposición acusada vulnere ningún principio o mandato constitucional, razón por la cual la Corte debería declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. Por lo anterior, la Sala procederá al análisis del cumplimiento de los requisitos sustanciales de razonabilidad para verificar la aptitud de la demanda.

8. En cuanto a la claridad la Sala encuentra que este requisito está cumplido debido a que los accionantes i) exponen una argumentación coherente y lógica, con base en la cual explican que la norma demandada desconoce el principio del mérito que caracteriza al modelo de Estado Social de Derecho de la Constitución de 1991, la primacía del interés general como fin del Estado y el mandato del empleo público como regla general, al permitir que la convocatoria para el concurso de la carrera penitenciaria sea competencia del Director del INPEC, quien es una autoridad administrativa que hace parte de la misma rama ejecutiva; y ii) aducen que la norma censurada contraría el artículo 130 de la Constitución, que otorga las funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa y de la carrera especial penitenciaria, a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Al respecto, indican que la única entidad facultada para convocar concursos de méritos, en relación con los sistemas específicos de carrera, como el del Inpec, es la Comisión Nacional del Servicio Civil, razón por la cual, al desconocer una competencia asignada por la propia Constitución, la norma es inconstitucional.

9. Sobre la certeza, la Sala estima que esta se encuentra satisfecha puesto que el motivo de inconformidad expuesto en la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente, es decir, parte de una asignación de contenido normativo razonable al enunciado previsto en el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, disposición cuyo contenido es verificable y del cual se extraen consecuencias jurídicas, esto es, la asignación de competencia para convocar los concursos de méritos de la carrera penitenciaria al Director del INPEC.

10. En cuanto a la especificidad, la Corte considera que se cumple con el requisito, pues se formula al menos un cargo según el cual existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma demandada y el texto de la Constitución. En concreto, el cargo planteado señala que la expresión “[l]a convocatoria será competencia del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC”, contenida en el artículo 90 del

Decreto Ley 407 de 1994 vulnera el artículo 130 de la Constitución, al asignar una competencia a una autoridad administrativa, que por disposición constitucional corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

11. Para la Corte, la argumentación expuesta por los demandantes es, igualmente, pertinente debido a que plantea una problemática basada en argumentos de índole constitucional, que cuestionan la validez de la norma demandada: i) el desconocimiento de los mandatos de carrera administrativa, mérito e igualdad de oportunidades, como principios constitucionales básicos del Estado social de Derecho, y ii) la facultad constitucional de “administración” de las carreras administrativas que tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil.

12. Y, finalmente, la condición de suficiencia se encuentra satisfecha puesto que los elementos de juicio expuestos por los actores, generan el mínimo de dudas sobre la constitucionalidad del apartado demandado, que permiten adelantar el juicio de constitucionalidad para determinar si la norma de rango legal es acorde o no con la Constitución.

13. La Sala observa que la argumentación planteada por los accionantes, se formula por la presunta violación de la Constitución mediante dos cargos: i) el desconocimiento del modelo de Estado Social de Derecho, los fines esenciales que debe cumplir el Estado y del empleo público de carrera; y ii) contrariar el artículo 130 Constitucional, el cual señala que la “administración y vigilancia de las carreras” administrativas corresponde a la CNSC.

14. Al examinar estos reproches, la Sala nota que la supuesta vulneración que se señala en el primer cargo, en realidad surge por la presunta asignación que la norma demandada hace, de una función que los actores consideran que es exclusiva de la CNSC. Por lo tanto, la Sala delimitará la discusión planteada en la demanda al análisis de la presunta infracción que la disposición acusada genera respecto del artículo 130 de la Constitución.

15. Lo anterior, debido a que en relación con el presunto desconocimiento del modelo de Estado Social de Derecho, los fines esenciales del Estado y del empleo público, la demanda afirma que la norma impugnada “otorga una potestad a una autoridad administrativa que no está facultada para realizar este proceso meritocrático”; y que las “carreras específicas que no fueran de origen constitucional, debían ser administradas y vigiladas para efectos del

ingreso, permanencia y ascenso por parte de un órgano autónomo e independiente de las ramas del poder público (...).”

16. En consecuencia, debido a que los argumentos de los accionantes no hacen referencia a dos cargos distintos, sino que se relacionan en el presunto desconocimiento del artículo 130 de la Constitución, la Corte se limitará al estudio de este último aspecto.

Por lo tanto, con base en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que la demanda es apta, razón por la que es viable el estudio de fondo de la constitucionalidad de la disposición impugnada, con base en el cargo que se acaba de precisar.

3. Presentación del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

17. La Corte Constitucional estudia la demanda presentada por los ciudadanos Elkin Geovany Rodríguez Hernández y Jorge Gilberto Ramírez Amaya, quienes consideran que el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 vulnera el artículo 130, así como los artículos 1, 2, 40.7 y 125 de la Constitución Política, al disponer que la competencia para convocar a los concursos de méritos en el Inpec, corresponde al Director General de esta entidad, en desconocimiento del mandato constitucional que asigna la “administración y vigilancia de las carreras” administrativas a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

18. Los intervinientes en el proceso tienen diferentes posiciones sobre esta controversia. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho consideran que la disposición debe ser declarada exequible, puesto que la demanda omite realizar una lectura sistemática del contexto normativo en el que esta se inscribe. En este sentido, señalan que el enunciado demandado debe ser interpretado con base en las otras normas que regulan los aspectos pertinentes de los concursos de méritos, como la Ley 909 de 2004, que indican que la CNSC administra la carrera, y que el Director de la entidad correspondiente solamente desarrolla la convocatoria, con base en lo que disponga la Comisión. Con un argumento similar, el DAFP sostiene que el apartado normativo demandado debe ser declarado condicionalmente exequible, en el entendido que la convocatoria en los concursos de méritos del Inpec debe ser suscrita por la CNSC y el Jefe de la entidad, como lo señala el artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

19. Finalmente, tanto el Ministerio Público como las Universidades de Ibagué y la Industrial

de Santander, consideran que la norma debe ser declarada inexecutable porque contraría un mandato expreso de la Constitución que ordena que la administración de las carreras administrativas es una función de la CNSC, lo que incluye la competencia de la convocatoria a los concursos de méritos.

20. Con base en los anteriores elementos de juicio, la Corte debe resolver si la disposición parcialmente acusada, al asignar la competencia al Director General del Instituto Nacional Penitenciario, Inpec, para realizar la convocatoria al curso-concurso de la Carrera Penitenciaria (Art. 90, Decreto Ley 407 de 1994), vulnera el artículo 130 de la Constitución, norma constitucional que establece una Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre la cual recae la responsabilidad de “administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos”.

21. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte reiterará los siguientes aspectos tratados por su jurisprudencia: (i) la carrera administrativa y componentes de mérito, concurso público e igualdad de oportunidades como elementos esenciales de la Constitución de 1991; (ii) los sistemas de carrera en nuestro ordenamiento jurídico, y la facultad del Legislador para adoptar sistemas específicos de carrera, como el del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-; y (iii) las responsabilidades de administración y vigilancia de la carrera administrativa que corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-. Con base en el anterior marco jurisprudencial, finalmente, se (iv) realizará el análisis del cargo propuesto en la demanda.

4. La carrera administrativa y los principios del concurso público, el mérito y la igualdad de oportunidades como elementos esenciales de la Constitución de 1991. Reiteración de jurisprudencia

22. La Constitución Política, en su artículo 125¹², estableció que la carrera administrativa basada en los principios de concurso público, la evaluación del mérito y la igualdad de oportunidades, es el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público.¹³ Así establecida, la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho que cumple con los fines esenciales del Estado (Art. 2° C.P.) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; y

en particular, con los objetivos de la función administrativa (Art. 209 C.P.), la cual está al servicio del interés general.¹⁴

Igualmente, con base en lo dispuesto en el artículo 125 Superior, la jurisprudencia ha explicado¹⁵ que el mandato constitucional de la carrera administrativa impone ciertas reglas: “(i) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) se exceptúan de ellos los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; (iii) para el caso en que ni la Constitución ni la Ley haya fijado el sistema de nombramiento, éste se realizará mediante concurso público; (iv) el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y, (v) en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrán determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera.”¹⁶

23. El detenido análisis de la relevancia de la carrera administrativa como fundamento del servicio público en la Constitución de 1991, ha llevado a esta Corporación¹⁷ a afirmar que se trata de uno de los ejes definitorios y axiales del Estado Social y Democrático de Derecho. Dicha garantía está acompañada por los componentes del concurso de méritos, el mérito y la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y ascender a los cargos públicos. De esta manera, la carrera administrativa, junto con los componentes mencionados, constituye un instrumento eficaz para la garantía del cumplimiento de los fines estatales, fundamenta la función pública, la preservación y vigencia de algunos derechos fundamentales de las personas, y materializa el principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública.¹⁸

24. En las sentencias C-588 de 2009¹⁹, C-553 de 2010²⁰, C-249 de 2012²¹ y SU-539 de 2012²², este Tribunal sistematizó las razones que permiten comprender la trascendencia de la carrera administrativa en el contexto del modelo que implantó el Constituyente de 1991. En primer lugar, se señaló que la carrera administrativa responde a un desarrollo histórico, con base en el cual la evolución del constitucionalismo colombiano²³ muestra la existencia de una constante preocupación por establecer en las reformas constitucionales desde 1957²⁴, la preeminencia de la carrera administrativa frente a otras formas de selección de personal, ello con el fin de eliminar las prácticas clientelistas en la conformación del aparato burocrático estatal, y de establecer el ingreso de funcionarios competentes y 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.

El segundo aspecto es de carácter conceptual, y se refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un principio constitucional²⁵ que tiene como aspecto nodal la consideración del mérito como base determinante para el ingreso, permanencia y retiro de los cargos del Estado. Por tal razón, la carrera administrativa fue elevada al rango de un principio constitucional en el artículo 125 de la Constitución Política, debido a que tiene un componente axiológico y jurídico, cuyo desconocimiento irradia al ordenamiento jurídico.²⁶

El tercer elemento relevante es la naturaleza teleológica de la carrera administrativa, debido a las finalidades que cumple como eje preponderante en el andamiaje constitucional. Esto resalta los propósitos que cumple y que fueron definidos por el constituyente: (i) permitir 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 pública²⁷; (ii) materializar el derecho a la igualdad de los ciudadanos que aspiran al ejercicio de un cargo público (Art. 13 C.P.); garantizar 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 C.P.)²⁸; y (iii) proporcionar una estabilidad laboral a los servidores que cumplen sus funciones con sujeción a la Constitución y a la ley (Art. 53 C.P.)²⁹.

25. Ahora bien, como instrumento técnico, el sistema de carrera administrativa para la provisión de empleos por concurso de méritos, ha sido definido por la jurisprudencia como “un proceso [técnico] de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permite garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellos factores de valoración que chocan con la esencia misma del Estado social de derecho”³⁰. En ese proceso, el mérito constituye una piedra angular sobre la cual se funda el sistema de carrera administrativa, habida cuenta que evalúa la capacidad del concursante 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.³¹

Igualmente, el principio del mérito exige que el procedimiento de selección sea abierto y democrático, de manera que los ciudadanos pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de la estructura burocrática, partiendo para ello de un análisis objetivo de la hoja de vida, de sus estudios, experiencia y calidades en general, con lo cual se impiden tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público³².

26. En suma, la carrera administrativa es un eje definitorio de nuestro ordenamiento constitucional, el cual tiene como componentes el concurso público, el mérito y la garantía de igualdad de oportunidades. Como herramienta técnica, el sistema de carrera permite la transparencia, la eficacia y la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. Por esta razón, constituye la vía general y preferente por la cual se proveen los empleos en el Estado, en tanto garantiza la selección objetiva del personal más idóneo y calificado para brindar eficacia y eficiencia a la función pública.³³ No obstante, como se verá a continuación, la provisión de cargos a través de la carrera establecida en la Constitución está compuesta por varios sistemas, que tienen algunas particularidades que definen quién la administra y vigila.

5. Los sistemas de carrera y la facultad del Legislador para crear sistemas específicos en la materia. Reiteración de jurisprudencia

27. Como se mencionó la carrera administrativa, fundada en la provisión por concurso público, a través del mérito y con la garantía de la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos, es un rasgo esencial de nuestro ordenamiento constitucional. Igualmente se explicó, que el artículo 125 de la Constitución señaló que por regla general, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo que se trate de ciertas excepciones previstas por la misma Constitución, como (i) los cargos de elección popular, (ii) los de libre nombramiento y remoción, (iii) los de trabajadores oficiales y (iv) los demás que determine la ley.

28. En concordancia con la importancia que la Constitución otorgó a la carrera administrativa, el artículo 130 de la Carta asignó su “administración y vigilancia” a la Comisión Nacional del Servicio Civil³⁴, salvo que se tratara de las que tuvieran carácter

especial. Con base en esta disposición, la carrera administrativa en Colombia se ha organizado en tres sistemas, los cuales, en todo caso, están sujetos a los mismos elementos constitucionales de concurso público, mérito e igualdad de oportunidades.³⁵

29. El primer sistema es el general u ordinario de carrera administrativa –sistema general de carrera administrativa–, al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, y que actualmente se encuentra regulado por la Ley 909 de 2004³⁶. Su ámbito de aplicación está delimitado en el artículo 3º de esta última ley, y comprende la mayor parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado³⁷, con excepción de los de carrera especial a que se refiere el artículo 130 de la Carta.

30. El segundo sistema, es el de las carreras especiales de origen constitucional –sistemas especiales de carrera– que por propia disposición de la Constitución tienen una regulación diferente.³⁸ En estos casos, el Constituyente dio un trato distinto a ciertas carreras, que al no ser parte de la rama ejecutiva o al desempeñar ciertas actividades constitucionalmente relevantes, merecen un tratamiento diferenciado y autónomo. Así por ejemplo, son sistemas especiales de origen constitucional los de: las universidades estatales (Art. 69 C.P.), de las Fuerzas Militares (Art. 217 C.P.), de la Policía Nacional (Art. 218 C.P.), de la Fiscalía General de la Nación (Art. 253 C.P.), de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 266 C.P.), de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.) y de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.).³⁹

31. Finalmente, el tercer sistema es el que se ha denominado de carreras especiales de origen legal o “sistemas específicos de carrera”. En estos casos, a pesar de no tener referente normativo directo en la Constitución, el Legislador considera que el desarrollo de ciertas funciones institucionales merecen un trato a través de un régimen propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular. Para el efecto, el Congreso debe actuar dentro de los mandatos generales que la Constitución traza en el ámbito de la función pública. Estos sistemas específicos de carrera, están previstos en el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 909 de 2004, de la siguiente manera:

“2.- Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes: (...)

– El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

- El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).
- El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.
- El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
- El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos. [Adicionado por el artículo 51 de la Ley 1575 de 2012]

3.- La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil⁴⁰. (...)”

32. Sobre la facultad para crear estos sistemas específicos por vía legal, esta Corporación ha indicado que se trata de una competencia constitucionalmente válida, en la medida en que se enmarca dentro del desarrollo de los postulados de la función pública, en general, y de la carrera administrativa, en particular (Arts. 125, 130 y 150 C.P.).⁴¹ Adicionalmente, ha explicado que esta regulación especial se justifica por la singularidad y especificidad de algunas funciones al interior de la administración pública, que no se equiparan a las tareas que normalmente cumplen los servidores públicos en la generalidad de entidades del Estado, y por tanto en el régimen general de la carrera administrativa.⁴²

En la Sentencia C-563 de 2000⁴³, la Corte aclaró que era viable que el Legislador creara regímenes específicos de carrera administrativa, y que las carreras especiales no eran únicamente las que estaban señaladas por la propia Constitución, pues existían ciertas actividades dentro de la misma administración pública que por su especificidad ameritan un tratamiento y una regulación singular. Dentro de sus consideraciones, la Corte señaló que:

“El legislador, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., está habilitado

para establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, lo que implica que el Constituyente previó la coexistencia de dos tipos de regímenes especiales de carrera, unos de creación constitucional y otros de creación legal. (...)

Así las cosas, en principio le asiste razón al demandante cuando afirma, que las excepciones al principio general de carrera administrativa son única y exclusivamente las que señaló de manera expresa el mismo Constituyente y las que determine el legislador a través de la ley; ahora bien, eso no implica, como equivocadamente él lo afirma, que el legislador, al regular las diversas 'carreras administrativas' que exige la complejidad misma de la función del Estado, no pueda introducir 'sistemas específicos' para ciertas entidades públicas, que atiendan precisamente sus singulares y especiales características, sistemas que desde luego deben propiciar la realización del mandato superior que señala que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones consagradas en la Constitución y en la ley. Es decir, que esos 'sistemas específicos' no pueden diseñarse excluyendo el principio general, ellos en cada caso regularan un sistema de carrera singular y especial, dirigida a una determinada entidad, cuyos objetivos no se podrían cumplir oportuna y eficazmente, o se verían interferidos, si se aplicaran las normas de carácter general. (...)"⁴⁴

33. Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en forma pacífica y uniforme en diferentes pronunciamientos⁴⁵, en los que la Corte ha ratificado la competencia del Legislador para adoptar, dentro de los límites que la Constitución, regímenes específicos de carrera administrativa.⁴⁶ Dichos sistemas específicos, como se verá son administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

6. La administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera –o de origen legal– como competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Reiteración de jurisprudencia

34. Como se explicó, la carrera de los empleados públicos en Colombia está dividido en tres sistemas: (i) el sistema general de carrera administrativa; (ii) los sistemas especiales de origen constitucional; y (iii) los sistemas específicos de carrera –o sistemas especiales de origen legal–. En todos los casos, estas modalidades de la carrera deben seguir los principios constitucionales de la función pública que se desarrollan a través de los concursos, basados en el mérito y la igualdad de oportunidades.

35. Para asegurar la implementación y velar por el adecuado funcionamiento de la carreras, el Constituyente de 1991 (Art. 130 C.P.) creó una autoridad independiente que tendría bajo su responsabilidad la administración y vigilancia de las mismas, salvo en el caso de las carreras especiales previstas en la propia Constitución, la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sobre el particular, el artículo 130 de la Carta Política dispuso:

“ARTÍCULO 130.- Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.” (Subrayado adicionado al texto)

“[S]ustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos -según los resultados de los concursos-, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales”.⁴⁹

37. No obstante lo anterior, la determinación del alcance de las facultades de “administración y vigilancia” de la CNSC sobre los sistemas específicos de carrera administrativa, no fue un tema uniforme en la jurisprudencia constitucional. En sus primeros pronunciamientos⁵⁰, la Corte sostuvo que la CNSC no tenía competencia en ninguno de los sistemas especiales de carrera, es decir, ni los de origen constitucional ni los de creación legal. Para la Corte, el artículo 130 de la Constitución consagraba una exclusión sin distinción alguna al respecto⁵¹.

38. Posteriormente, en un segundo momento, este Tribunal consideró que al entender la carrera administrativa como la regla general para los servidores públicos (Art. 125 C.P.), la competencia de la CNSC se correspondía con dicha regla general (Art. 130 C.P.), razón por la que “sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia”. Bajo este criterio, en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte declaró exequible el parágrafo del artículo 4º de la Ley 443 de 1998, que en su momento atribuyó a la CNSC la competencia expresa para administrar y vigilar los sistemas

específicos de carrera, con lo que replanteó su posición inicial y excluyó de la competencia de la CNSC únicamente a los sistemas especiales de origen constitucional.

39. En una tercera etapa, esta Corporación sostuvo que el Legislador era quien tenía la potestad de determinar libremente las entidades a cargo de la administración y la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal⁵². Bajo esta tesis, el legislador podía asignarle a la CNSC la administración y vigilancia de una carrera específica, de manera total o parcial.⁵³

40. En la Sentencia C-1230 de 2005⁵⁴ la Corte unificó su posición sobre el tema, que desde entonces ha sido reiterada de manera pacífica y uniforme hasta la actualidad⁵⁵. En dicho pronunciamiento, este Tribunal estudió una demanda contra el artículo 4º de la Ley 909 de 2004, que en su numeral 3º establecía que la CNSC solamente tenía la función de “vigilar” las carreras específicas. Al analizar la constitucionalidad de la norma, la Corporación consideró que la disposición de la Ley 909 de 2004 había escindido las funciones de administración y de vigilancia que eran competencia exclusiva de la CNSC, lo que era contrario a la asignación de responsabilidades que establecía el artículo 130 de la Carta. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido que la CNSC también tiene a su cargo la función de “administrar” los sistemas especiales de creación legal.

41. Dentro de las consideraciones del fallo, la Corte sostuvo que, en coincidencia con el criterio fijado en la Sentencia C-746 de 1999, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta permitían concluir que los sistemas específicos de carrera debían ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera.

42. Igualmente, la Corte explicó que la exclusión de competencias que se hacía en el artículo 130 de la Constitución era de alcance excepcional y de interpretación restrictiva, razón por la cual, debía entenderse que sólo operaba para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional. En este sentido precisó que no se podía admitir una tesis contraria, según la cual el legislador podía asignarle a órganos distintos a la CNSC la función de administración y/o vigilancia de las carreras especiales de origen legal, porque se terminaría por desplazar la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y se vería

reducida a la mínima expresión (la carrera general u ordinaria), al convertir la regla general en la excepción.⁵⁶ Al respecto, esta Corporación manifestó:

“Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad ‘responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial’, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre ‘las carreras de los servidores públicos’; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador”⁵⁷

43. La Corte también señaló que la anterior interpretación que otorgaba a la CNSC la administración y vigilancia de las carreras de origen legal, era consecuente con la intención del Constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, al asignarle tales funciones a un órgano autónomo e independiente, que aislara y separara su organización, desarrollo y control de factores subjetivos, como el clientelismo, el favoritismo o el nepotismo, que afectan sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal. Lo anterior, debido al interés que algún empleador, en particular en la rama ejecutiva, pudiera tener en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de los servidores públicos.

44. Adicionalmente, la Corporación aclaró que en la creación de regímenes especiales, el Legislador tenía la obligación de seguir los postulados del sistema general de carrera, de justificar de manera razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común, y la necesidad de aplicar una regulación especial. Precizando además que a pesar del amplio margen de configuración política en el tema, el Legislador no podía definir la competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser un asunto del que se había ocupado directamente la Constitución.

45. En síntesis, la jurisprudencia inicialmente sostuvo que i) todos los sistemas especiales de carrera, tanto los constitucionales como los legales, estaban excluidos de la competencia asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, en pronunciamientos posteriores se señaló que ii) el legislador podía 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, una u otra atribución. Finalmente, iii) se aclaró y unificó el criterio de la Corte para determinar que las responsabilidades de administración y vigilancia de las carreras específicas corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil como un “imperativo constitucional de carácter indivisible”.

7. El sistema específico de carrera penitenciaria del Inpec

47. Este régimen específico tiene su primer antecedente en el Decreto 1661 de 1965, “por el cual se organiza la carrera penitenciaria”, que otorgó el control de ese sistema a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia, y que estableció como condición de ingreso la demostración de idoneidad a través de un procedimiento de selección^{60.61}

48. Posteriormente, y con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2160 de 1992, mediante el cual se creó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec. Esta entidad fusionó la Dirección General de Prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia⁶². Su naturaleza, conforme a lo establecido en el artículo 2º de ese estatuto, correspondió a la de un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia⁶³, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa⁶⁴.

49. Según dispuso el mismo Decreto 2160 de 1992, dentro de los objetivos principales a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, se encuentran: i) la ejecución y desarrollo de la política carcelaria y penitenciaria dentro de los lineamientos que establezca el Gobierno Nacional; ii) el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, las penas privativas de la libertad y las medidas de seguridad, que establezcan las autoridades judiciales; iii) el diseño y ejecución de programas de resocialización, rehabilitación y reinserción a la sociedad, para los reclusos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios; y iv) el diseño y establecimiento de los mecanismos necesarios de control de

los programas de resocialización, rehabilitación y reinserción de los internos a la sociedad.⁶⁵

50. Con base en dichos objetivos, la jurisprudencia de la Corte ha señalado⁶⁶ que el Inpec tiene como misión esencial la vigilancia, custodia y tratamiento de las personas privadas de la libertad⁶⁷, quienes, además de ser titulares de derechos fundamentales⁶⁸, también son destinatarios de la obligación estatal de ofrecer las condiciones necesarias para su resocialización y reincorporación a la sociedad⁶⁹.⁷⁰

51. Por lo anterior, el Legislador consideró razonable y justificado crear un régimen de carrera específico para el INPEC, a través del Decreto Ley 407 de 1994⁷¹, proferido por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias concedidas en el artículo 172 de la Ley 65 de 1993. Dicho estatuto señala que los empleos de la planta de personal del INPEC son, por regla general, de carrera (artículo 10, D. Ley 407 de 1994), y su provisión se realiza mediante nombramiento en periodo de prueba o por ascenso, previo concurso o curso. La excepción son los cargos de libre nombramiento y remoción, cuya provisión se realiza a través de nombramiento ordinario (Art. 12 ibídem).

52. Adicionalmente, señala que como sistema técnico de administración de personal, la carrera penitenciaria tiene por objeto garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, la igualdad en el acceso al empleo y la estabilidad tras su ingreso, en aplicación del principio del mérito (artículo 77 D. Ley 407 de 1994). Igualmente, se determina que en el régimen de carrera específico del Inpec existen dos categorías de personal: i) el administrativo, cuya selección se adelanta mediante concurso; y, ii) el del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, que ingresa “a través de curso previa selección” por concurso (artículos 78 y 80 D. Ley 407 de 1994). Sobre este punto, se señala que el proceso de selección o concurso comprende las siguientes etapas: convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas o instrumentos de selección, conformación de lista de elegibles, y periodo de prueba (artículo 87 D. Ley 407 de 1994).

53. El personal administrativo tiene como función el cumplimiento de las actividades de gestión para el logro de la misión, objetivos y funcionamiento de la entidad. Y el cuerpo de custodia y vigilancia tiene a su cargo dos funciones básicas: (i) mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los centros de

reclusión; y, (ii) proteger los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, conforme a las disposiciones internas y a los convenios y tratados vinculantes para el Estado (Art. 113 D. Ley 407 de 1994). Debido a sus funciones especiales, se trata de un cuerpo armado, aunque su carácter es civil y está sometido a un régimen de disciplina también especial (Art. 117 ib.), con la posibilidad de hacer uso de los medios coercitivos autorizados, de manera razonable y proporcional con la situación a conjurar (Art.114 ib.).

54. Ahora bien, al entrar en vigencia la Ley 909 de 2004, que regula “el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y establece otras disposiciones”, se incluyó dentro de los sistemas específicos de carrera administrativa, al que rige al personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec (art. 4º, Ley 909 de 2004). Por tal razón, en la actualidad todos los aspectos relativos al ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro de personal se rigen de manera conjunta por esta Ley y por el Decreto Ley 407 de 1994, en lo que sea pertinente.

55. En concreto, buscando la armonización y compatibilidad entre las normas que regulan la carrera administrativa y el Decreto Ley 407 de 1994, es pertinente efectuar algunas precisiones y reseñar pronunciamientos de esta Corte relacionados con el régimen de personal del Inpec, la administración y vigilancia de la carrera penitenciaria (Art. 8372), la Junta de la Carrera Penitenciaria (Art. 8273), y las etapas dentro del proceso de selección (Art. 8774).

56. Ello, debido a la correlación con la norma demandada y en razón a que el Decreto Ley le confía a la Junta de la Carrera Penitenciaria la función de administrar y vigilar la carrera penitenciaria, específicamente en el diseño de “programas relativos a todos los aspectos a ella inherentes, tales como: evaluación y calificación de servicios, cursos y concursos, promociones y ascensos, estímulos y distinciones”⁷⁵ (Subraya adicionados al texto).

57. Lo anterior, contrasta con la normatividad que regula el sistema de la carrera administrativa general en la Ley 909 de 2004, en la que de igual manera se indica que la función de “elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera”, hace parte de la responsabilidad a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

58. En ese orden, pasa la Corte a precisar brevemente su jurisprudencia en relación de las

citadas disposiciones, pues resulta indiscutible afirmar que i) la administración y vigilancia de la carrera penitenciaria comprende “todos los aspectos” relativos a la carrera penitenciaria, incluidos los “cursos y concursos” (Art. 83, Decreto Ley 407 de 1994); ii) que la “convocatoria” es una de las etapas de los procesos de selección por concurso (Art. 87, ib.); iii) que la convocatoria al concurso de la carrera penitenciaria es competencia del Director General del Inpec (Art. 90, ib.); y iv) que la Ley 909 de 2004, designa la vigilancia de los sistemas específicos de carrera en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 4).

59. En la sentencia C-108 de 1995⁷⁶ la Corte declaró exequible desde el punto de vista formal el Decreto Ley 407 de 1994 y declaró la exequibilidad, entre otras disposiciones del numeral 8 del art. 83 del mismo decreto. Posteriormente, en providencia C- 507 de 1995⁷⁷ con respecto al numeral 8 del Art. 83 del mismo decreto ley se decidió “estese a lo resuelto en la sentencia C-108 de 1995” y declaró exequibles los artículos 82 y 83, numerales 1 a 7 y 9.

60. La posición adoptada por la Corte en torno al papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil, fue ampliamente explicada en párrafos anteriores⁷⁸. No obstante, para dilucidar este aspecto, es necesario remitirse a las normas que regulan la materia. Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, que indica cuáles son las funciones relacionadas con la responsabilidad de “administración” de la carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, incluye la elaboración de la convocatoria dentro de dichas funciones. Al respecto, la norma señala:

“Artículo 11: 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: (...)

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; (...)” (Subrayados adicionados al texto)

61. De igual forma, como se expuso en los fundamentos de esta sentencia⁷⁹, la determinación de a quién le correspondía las responsabilidades de “administración y

vigilancia” de los sistemas de carrera especiales de origen legal –o sistemas específicos de carrera–, no fue un tema pacífico, debido a que los desarrollos normativos sobre el tema variaron con el transcurso del tiempo, junto con la evolución de la jurisprudencia en la materia.

62. Esta situación se mantuvo hasta que la Corte unificó y aclaró su posición sobre el tema mediante Sentencia C-1230 de 2005⁸⁰, en la que se declaró exequible el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 909 de 2004, bajo el entendido que a la Comisión Nacional del Servicio Civil, le correspondía no solo la “vigilancia” de los sistemas específicos de carrera administrativa, sino también la “administración” de los mismos.⁸¹

63. En dicha decisión se advirtió que: i) las funciones de administración y de vigilancia eran de competencia exclusiva de la CNSC, ii) que estas no se podían dividir, y iii) que las únicas excepciones a la competencia de la Comisión eran los sistemas especiales de rango constitucional. En el mismo sentido, la Corte concluyó que respecto a “los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera”. Precizando además que la interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, “es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión”.

64. Así, a pesar de que el Decreto Ley 407 de 1994 se expidió en un momento en el que, legislativa y jurisprudencialmente, se consideraba que los regímenes específicos de carrera permitían que las propias entidades asumieran las funciones de administración y vigilancia de sus sistemas de personal. Con base en los desarrollos posteriores de la doctrina constitucional y, en especial, a partir de la Sentencia C-1230 de 2005 esta situación cambió. Pronunciamiento desde el cual la Corte ha reconocido unívocamente que la competencia para administrar y vigilar los sistemas específicos de carrera es de la CNSC.

65. Por ejemplo, en la Sentencia C-753 de 2008 la Corte analizó varias normas del Decreto

Ley 91 de 2007⁸², que establecía que la administración, coordinación, orientación y adecuado funcionamiento del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa (empleados públicos civiles y no uniformados) estaría a cargo de diferentes órganos, entre ellos la Comisión Administradora del Sistema Especial del Ministerio de Defensa. En esa oportunidad, la Corte siguió las reglas fijadas en la Sentencia C-1230 de 2005 y reiteró que los sistemas específicos de carrera de origen legal deben ser “administrados” y “vigilados” por la CNSC. En el fallo se expuso:

“(…) esta Sala reitera nuevamente y con fundamento en una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 superiores, que los sistemas especiales de origen legal, también denominados ‘sistemas específicos de carrera’, deben ser administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

66. Por esto, al encontrar que las normas demandadas desconocían la competencia de la CNSC para la administración y vigilancia de la carrera en el sector defensa, y con ello “el propósito del Constituyente de hacer efectivo el sistema de carrera en los distintos órganos y entidades del Estado sin injerencia del ejecutivo ni de las demás ramas del poder público”⁸³, la Corte declaró la inexecutable y la exequibilidad condicionada de las normas demandadas.

67. En el mismo sentido, en la sentencia C-471 de 2013 la Corporación declaró la inexecutable y la constitucionalidad condicionada de varias normas del 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 el fallo, la Corte encontró que varias de esas normas desconocían la competencia de la CNSC de administrar ese sistema específico de carrera, con base en el criterio jurisprudencial antes reseñado.

68. En sentencia C-285 de 2015 esta Corporación nuevamente reiteró su posición en la materia, al declarar la inexecutable de varios artículos, y la exequibilidad condicionada de algunos otros, del Decreto Ley 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, DIAN”. En este caso, este Tribunal reafirmó que “la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es la autoridad que tiene asignada la competencia para ejercer tanto la “administración” como la “vigilancia” de los sistemas especiales de carrera creados por el

Legislador”.

69. Así las cosas, reiterando la doctrina constitucional sobre la materia, con base en el desarrollo jurisprudencial que permite asegurar la armonización de la tensión existente entre las disposiciones antes mencionadas⁸⁴, la Sala Plena procederá al análisis jurídico de la demanda de la referencia.

8. El artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 desconoce el mandato contenido en el artículo 130 de la Carta, al asignar la competencia para determinar las bases de la convocatoria al concurso-curso de méritos de la carrera penitenciaria del Inpec a una autoridad diferente a la Comisión Nacional del Servicio Civil

70. En relación con el problema jurídico que se estudia⁸⁵, la Corte evidencia que el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 trasgrede el artículo 130 de la Constitución, al disponer que la convocatoria al curso y concurso de la carrera penitenciaria del Inpec son competencia del Director General de dicha entidad, debido a que, como ha indicado la jurisprudencia constitucional⁸⁶, la “administración y vigilancia” de las carreras especiales de origen legal es responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

71. En ese orden, para la Corte es claro que al excluir a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas específicos o especiales de origen legal, se desconocen sustancialmente los postulados que determinan la autonomía e independencia que deben regir los procedimientos de selección dentro de los concursos de méritos, como fundamento constitucional de la existencia y eficacia de la carrera administrativa.

72. Ahora bien, es importante precisar que el Director del Inpec, sí interviene dentro del procedimiento de la convocatoria al concurso de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004⁸⁷. Norma que establece “las etapas del proceso de selección o concurso” y consagra que la convocatoria “deberá ser suscrita por la comisión nacional del servicio civil, el jefe de la entidad y organismo...”. Sin embargo, esto no quiere decir que dicha fase del proceso de selección sea “competencia” del director de la entidad, tal y como lo indica el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994.

73. Este tema, ha sido recientemente precisado por el Consejo de Estado, corporación que

explicó que la elaboración de la convocatoria corresponde a la CNSC, como autoridad encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, y que, para la ejecución de dicha etapa, debe concurrir el jefe de cada organismo o entidad que sea beneficiaria del respectivo proceso de selección, en virtud de la colaboración y coordinación que se requiere para el desarrollo del mismo. Esto es así, debido a que el desarrollo de los concursos de méritos requiere, previamente, un proceso de planeación e implica la adopción de una serie de actos de ejecución administrativa y presupuestal, necesarios para tal fin. Todo ello, sin que de ninguna manera se pueda afirmar que la convocatoria, u otra fase del proceso de selección, sean competencia del jefe o director de la entidad que requiere las vacantes.⁸⁸

74. En consecuencia, la adecuada armonización entre las normas que regulan la carrera administrativa, impone un deber de colaboración entre las instituciones, en procura de adaptar las reglas previstas en el régimen general de carrera, a las funciones particulares y específicas que le hayan sido asignadas a determinadas entidades.

75. Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales citados, considera que el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 debe interpretarse en el sentido que, para la realización de la convocatoria se requiere el cumplimiento de una serie de actividades en donde indispensablemente, el Inpec, como entidad que requiere la conformación de la lista de elegibles para el nombramiento del empleado en carrera administrativa, debe colaborar armónicamente con la Comisión Nacional del Servicio Civil en la planeación y la designación de recursos económicos que permitan la concreción de la convocatoria y el concurso.

76. Con base en dichos parámetros la norma impugnada resulta exequible en el entendido que el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, concurre como participante para planear y presupuestar la convocatoria, pero la competencia relacionada con asegurar la implementación y velar por el adecuado funcionamiento de la realización del concurso, así como su administración y vigilancia recae exclusivamente sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC.

77. Lo anterior, bajo el contexto que la carrera administrativa no sólo está constituida por la convocatoria, los concursos, la administración y vigilancia, sino que luego del respectivo

nombramiento de un funcionario, se llevan a cabo calificaciones periódicas, cursos de actualizaciones, incentivos, entre otras actividades, las cuales, por lo general, están a cargo de la entidad y no de la CNSC.

78. En ese orden, la Sala considera entonces que es necesario el condicionamiento de la norma en los anteriores términos, debido a que la convocatoria a los cursos o concursos de méritos para la carrera penitenciaria del Inpec, hace parte del ámbito de la “administración y vigilancia” del sistema específico de carrera o régimen especial de origen legal; y además, porque la asignación de esa competencia al Director General del Inpec, contraría lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, según el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil, es la competente para administrar y vigilar las carreras, como la del Inpec.

9. Síntesis de la decisión

79. Al efectuar el estudio de los argumentos expuestos por los accionantes, la Sala concluyó que la demanda era apta para emitir un pronunciamiento de fondo y decidió delimitar la discusión planteada al análisis de la presunta infracción que la disposición acusada genera respecto del artículo 130 de la Constitución.

80. En ese orden, encontró que el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 trasgrede el artículo 130 de la Constitución, al disponer que la convocatoria al curso y concurso de la carrera penitenciaria del Inpec son competencia del Director General de dicha entidad, debido a que, como ha indicado la jurisprudencia constitucional, la “administración y vigilancia” de las carreras especiales de origen legal es responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

81. Como metodología para resolver el problema jurídico, reiteró distintos pronunciamientos emitidos por la Corporación, en los que se ha referido a los objetivos centrales del sistema de carrera administrativa, a la obligatoriedad de sus postulados y a los componentes que la integran. De igual forma, hizo referencia a la facultad del Legislador para adoptar sistemas específicos de carrera, como el del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –Inpec–; y las responsabilidades de administración y vigilancia de la carrera administrativa que corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC–. En ese orden, al efectuar un

recuento jurisprudencial, la parte dogmática de la providencia muestra como la posición adoptada por la Corte, respecto a las funciones de la CNSC se ha unificado y ha sido reiterada de manera pacífica y uniforme hasta la actualidad.

82. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte precisa el alcance de su jurisprudencia y determina el ámbito de competencia de la CNSC respecto de los sistemas especiales de carrera de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, dando una interpretación que permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. No obstante, en la providencia se argumenta que con base en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004, se establece la intervención del Director del Inpec, dentro del procedimiento de la convocatoria al concurso de méritos.

83. Frente a lo cual, explicó que la adecuada armonización entre las normas que regulan la carrera administrativa, impone un deber de colaboración entre las instituciones y por lo mismo, interpretar que es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad e imparcialidad en la administración y vigilancia de los sistemas de carrera administrativa (Art. 130 Superior).

84. En consecuencia, la Corte ordena el condicionamiento de la norma, en razón a que la competencia asignada por el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 al Director General del Inpec, contraría lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, según el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil, es la competente para administrar y vigilar las carreras especiales de origen legal o sistemas específicos de carrera. Ello, bajo el entendido de que el Director General del Inpec, concurrirá pero como participante para planear y presupuestar la convocatoria al curso y concurso establecido en el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “la convocatoria será competencia del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec”, contenida en el párrafo del artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, en el entendido que el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, concurre como participante para planear y presupuestar la convocatoria, pero la competencia relacionada con asegurar la implementación y velar por el adecuado funcionamiento de la realización del concurso, así como su administración y vigilancia recae exclusivamente sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil-CNSC.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

Ausente con excusa

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Ausente con excusa

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 Decreto 2067 de 1991, artículo 13: “El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo (...).”

2 Constanza Vargas Sanmiguel.

3 Aura Castilla Maestre, Julián Andrés Sarmiento Herrera y Andrés Caicedo Hernández, asesorados por el profesor Juan Manuel Sánchez Osorio.

4 Cfr. Sentencias C-332 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-405 de 2009. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

5 Ídem.

6 Dicha norma señala los siguientes requisitos: “ART. 2º- Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”. Cfr. Sentencia C-272 de 2016. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

7 Cfr. Sentencias C-405 de 2009. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y C-012 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

8 La explicación de los contenidos de estos requisitos sustanciales se realizó de manera sintética y comprehensiva en la sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y se reiteró en las sentencias C-370 de 2006. Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; SS.VV. Jaime Araujo Rentería, Humberto Sierra Porto y Alfredo Beltrán Sierra y C-405 de 2009. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

9 Cfr. Sentencias C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-405 de 2009. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

11 Ibídem.

12 Cfr. Constitución Política de 1991, Artículo 125: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. // Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. // El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. // El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. // En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.”

13 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

14 Cfr. Sentencias C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz, C-517 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-1079 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-963 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-666 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

16 Cfr. Sentencias C-553 de 2010 y SU-539 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

17 Cfr. Sentencias C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-249 de 2012.

M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

18 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

19 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

20 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

21 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

22 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

23 En particular, consultar la Sentencia C-588 de 2009 que desarrolló la evolución histórica de la carrera administrativa en Colombia.

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

25 En la sentencia C-553 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 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”.

26 Como señaló la Corte en la Sentencia C-553 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: “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”.

27 Según precisó la sentencia SU-539 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, “(...) 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”.

28 Cfr. Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

29 Sentencias C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-101 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

30 Cfr. Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

31 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

32 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Al respecto, en la sentencia SU-539 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte precisó que “(...) la realización del concurso para la provisión de cargos en la administración constituye el instrumento principal para garantizar que quienes trabajen en el Estado tengan la suficiente idoneidad profesional y ética para el desempeño de las importantes labores que le son encomendadas”. Además, en la sentencia C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte indicó el concurso asegura “la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios “subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante”.

33 Cfr. Sentencia C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

34 Artículo 130: “Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.

35 Cfr. Sentencias C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

36 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”

37 Artículo 3º: “CAMPO DE APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY: 1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos: // a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados; al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana; al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos [Cfr. Sentencia C-566 de 2000]; al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media; a los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional; a los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional [Derogado por el art. 14, Ley 1033 de 2006]; a los comisarios de Familia, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 30 de la Ley 575 de 2000 [Derogado por el art. 14, Ley 1033 de 2006]; // b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades: en las corporaciones autónomas regionales; en las personerías; en la Comisión Nacional del Servicio Civil; en la Comisión Nacional de Televisión [Cfr. Sentencia C-532 de 2006]; en la Auditoría General de la República [Cfr. Sentencia C-315 de 2007]; en la Contaduría General de la Nación; // c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados; // d) La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales. // 2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: Rama Judicial del Poder Público; Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo; Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales [Cfr. Sentencia C-319 de 2007]; Fiscalía General de la Nación; Entes Universitarios autónomos; Personal regido por la carrera diplomática y consular; El que regula el personal docente [Cfr. Sentencia C-175 de 2006]; El

que regula el personal de carrera del Congreso de la República. // Parágrafo 2º. Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley [Cfr. Sentencia C-073 de 2006].”

38 Cfr. Sentencias C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-532 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-553 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

39 Cfr. Sentencias C-391 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-356 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz, C-746 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-315 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-553 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa y C- 285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

40 Como se explica más adelante, en la Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil la Corte declaró exequible el numeral 3º de este artículo, “siempre y cuando se entienda que la administración de los sistemas específicos de carrera administrativa también corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

41 Cfr. Sentencias C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz, C-517 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-963 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-753 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

43 En dicha oportunidad, este Tribunal conoció de una demanda en contra de la norma que en su momento reguló los sistemas específicos de carrera de origen legal (art. 4º Ley 443 de 1998). En su análisis, la Corte concluyó que el Legislador estaba facultado para diseñar regímenes especiales en ciertas categorías de servidores públicos, por lo que declaró exequible la norma en cuestión. Al respecto se dijo lo siguiente: “[l]os sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y

mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general. // No existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general”. (Subrayado no original).”

44 Cfr. Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido puede consultarse las Sentencias C-567 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1262 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta última decisión la Corte declaró inexecutable varios apartes de los artículos 21, 26, 27 y 36 del Decreto Ley 765 de 2005, por establecer reglas de ascenso al interior de la DIAN que implicaban una modalidad de “concurso cerrado”, en contravía de los artículos 13 y 125 de la Constitución.

45 Cfr. Sentencias C-517 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-963 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-753 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa y C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

46 Así por ejemplo, en la Sentencia C-507 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló que: Sobre esto último, la jurisprudencia ha explicado que “el establecimiento de regímenes de carreras especiales debe obedecer a criterios objetivos, razonables y racionales, en el sentido de que las particulares condiciones fácticas o materiales que los justifiquen deben ser proporcionales a las finalidades especiales de interés público social que se pretendan satisfacer, de modo tal que, con el fin de preservar el derecho a la igualdad, no se otorguen tratos diferenciados para ciertos sectores de empleados que no se encuentran plenamente justificados”. En el mismo sentido se puede consultar las Sentencias C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz, C-567 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1262 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta última decisión la Corte declaró inexecutable varios apartes de los artículos 21, 26, 27 y 36 del Decreto Ley 765 de 2005, que establecían reglas de ascenso al interior de la DIAN a través de la modalidad de “concurso cerrado”, lo que contraría el requisito de concurso público y de igualdad de oportunidades de acceso previstas en los artículos 13 y 125 de la Constitución.

47 Los antecedentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil se pueden rastrear desde las primeras formas de regulación sobre el tema de la carrera administrativa en el país (1938). Como denominador común siempre ha existido un órgano colegiado encargado de la administración y vigilancia de ciertos sistemas de administración de personal. Así por ejemplo, la Ley 165 de 1938 preveía un Consejo Nacional de Administración y Disciplina; luego, la Ley 19 de 1958 (primera gran reforma administrativa) incluía una Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina; posteriormente, se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del Decreto 1679 y 1732 de 1960 y después se estableció el Consejo Superior del Servicio Civil previsto en el Decreto 728 de 1968. Finalmente, la Constitución de 1991 instituyó la actual Comisión Nacional del Servicio Civil (art. 130 C.P.).

48 Cfr. Sentencia C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. El artículo 7º de la Ley 909 de 2004 dispone: “ARTÍCULO 7o. NATURALEZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. // Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad”.

49 Cfr. Sentencia C-372 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta decisión la Corte declaró inexecutable varias disposiciones de la Ley 443 de 1998, que habían creado Comisiones Territoriales del Servicio Civil. Como fundamento de dicha decisión, se señaló que: “la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130.”

50 Cfr. Sentencias C-391 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-356 de 1994.

M.P. Fabio Morón Díaz, C-507 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-616 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-746 de 1999. M.P. Alfredo Beltran Sierra.

51 Cfr. Sentencias C-391 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-356 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz y C-616 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

52 Cfr. Sentencias C-746 de 1999. M.P. Alfredo Beltran Sierra, C-313 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-734 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

53 Cfr. Sentencia C-313 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

54 En esta sentencia, la Corte estudió una demanda contra el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 909 que asignaba la “vigilancia” de los sistemas específicos de origen legal a la CNSC, pero no hizo la “administración”. El demandante argumentó que esa exclusión vulneraba el artículo 130 de la Constitución. La Corte concluyó que el Legislador había incurrido en una omisión legislativa relativa contraria al artículo 130 superior, al haber reducido la competencia de la CNSC a la “vigilancia” de las carreras específicas, dejando de lado la función de “administración” de las mismas, cuyas funciones no podían ser compartidas por otros órganos, ni escindidas a instancias del Legislador. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad condicionada de la norma, bajo el entendido que incluía la función de administración en cabeza de la CNSC.

55 Cfr. Sentencias C-175 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-895 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-319 de 2007. M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-753 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería, C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-534 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa y C-092 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras. Así por ejemplo, en la Sentencia C-753 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería la Corte analizó varias normas del Decreto Ley 91 de 2007, de acuerdo con las cuales la administración, coordinación, orientación y adecuado funcionamiento del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa (empleados públicos civiles y no uniformados) estaría a cargo de diferentes órganos, entre ellos la Comisión Administradora del Sistema Especial del Ministerio de Defensa. La Corte siguió las reglas fijadas en la Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y reiteró que los sistemas específicos de carrera de origen legal deben ser “administrados” y “vigilados” por la CNSC. En el mismo sentido, en Sentencia C-471 de 2013.

M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte declaró la inexecutable y la constitucionalidad condicionada de varias normas del 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 la decisión, la Corte señaló que aun cuando la “administración” y la “vigilancia” de la carrera eran conceptos jurídicos indeterminados, no podía dejarse de poner en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil funciones que habían sido asignadas por la Constitución.

56 En el pronunciamiento (C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte explicó que: “las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador.”

57 Cfr. Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

58 Cfr. Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz y C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

59 Sentencia C-285 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez.

60 Decreto 1661 de 1965, artículo 2: “Son condiciones especiales para ingresar a la Carrera Penitenciaria, además de las generales: // a) Demostrar idoneidad mediante el procedimiento de selección que fija este estatuto, y haber sido escogido de candidatos que presente la Junta de la Carrera Penitenciaria; // b) Haber sido clasificado con un puntaje superior al 60% en las pruebas orales y escritas, de acuerdo con el reglamento que dicte la Junta de la Carrera Penitenciaria, en los cursos o concursos señalados para cada cuadro administrativo; // c) Reunir los requisitos de carácter moral y social para el desempeño del empleo”.

61 Cfr. Sentencia C-534 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

62 “ARTÍCULO 1o. FUSION. Fusi6nase la Direcci6n General de Prisiones Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, entidad que se denominar6 en adelante Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.”.

63 En el año 1999, en virtud del Decreto 1890, “Por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionada con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia”, se reiteró que el INPEC era una entidad adscrita a dicho sector. En el mismo sentido se profirió con posterioridad el artículo 3º del Decreto 2897 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.

64 “ARTÍCULO 2o. NATURALEZA. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.”. Esta disposición está en concordancia con el artículo 1º del Decreto 2157 de 1992, “Por la cual se reestructura el ministerio de justicia”.

65 Cfr. Decreto 2160 de 1992, artículo 3º.

66 Cfr. Sentencia C-534 de 2016. M.P. Maria Victoria Calle Correa.

67 Definido primero en el artículo 3º del Decreto 2160 de 1992 “Por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia”, luego en el artículo 38 del Decreto 1890 de 1999 “Por el cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionada con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia”⁶⁷, y recientemente en el artículo 1º del Decreto 4151 de 2011 “Por la cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”. El objeto del tratamiento penitenciario también se encuentra previsto en los artículos 10.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que lo concibe como un tratamiento cuya finalidad esencial es la reforma y la readaptación social de los penados; y, el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estipula que las penas privativas de la libertad tienen como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

68 En relación con el Derecho a la Dignidad Humana de las personas privadas de la libertad, esta Corte ha señalado que de conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la privación de la libertad suspende el ejercicio de algunos derechos fundamentales, como la libertad personal y física y la libre locomoción; restringe el ejercicio

de otros, generando limitaciones razonables y proporcionales que derivan del especial vínculo de sujeción que surge entre el Estado y la población privada de la libertad, como los derechos al trabajo y la familia; pero, no afecta el ejercicio de otros, como la dignidad y la igualdad. Al respecto se pueden consultar, entre otras, las Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-026 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-383 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

69 El artículo 10º de la Ley 65 de 1993, “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, estableció que: “Artículo 10. Finalidad del tratamiento penitenciario. El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, (...)”. Enunciado concordante con el artículo 2º del Decreto Ley 407 de 1994, “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto nacional Penitenciario y carcelario”, que prevé: “La naturaleza del servicio penitenciario y carcelario es preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines.”.

70 Cfr. Sentencia C-534 de 2016. M.P. Maria Victoria Calle Correa.

71 “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”

72 “ARTÍCULO 83. FUNCIONES DE LA JUNTA DE CARRERA PENITENCIARIA. Corresponde a la Junta de Carrera Penitenciaria las siguientes funciones: 1. Administrar y vigilar la Carrera Penitenciaria, diseñando programas relativos a todos los aspectos a ella inherentes, tales como: evaluación y calificación de servicios, cursos y concursos, promociones y ascensos, estímulos y distinciones...”

73 “ARTÍCULO 82. JUNTA DE CARRERA PENITENCIARIA. La Junta de Carrera Penitenciaria estará integrada por: 1. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o su delegado; 2. El Jefe de la Oficina Jurídica; 3. El Jefe de la División de Recursos Humanos; 4. El Jefe de la Oficina de Control Interno, quien actuará como secretario de la Junta; 5. El Subdirector de la Escuela Penitenciaria Nacional; 6. Un representante del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, elegido por votación para un período de dos (2) años, con su respectivo suplente, por los integrantes de dicho cuerpo; 7. Un representante del personal administrativo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario,

INPEC, elegido por votación para un período de dos (2) años, con su respectivo suplente, por los integrantes del personal administrativo.”

74 “... El proceso de selección o concurso comprende la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas o instrumentos de selección, la conformación de lista de elegibles y el período de prueba.” (Subraya adicionados al texto).

75 Decreto Ley 407 de 1994, artículo 83.

76 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

77 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

78 Supra, “6. La administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera – o de origen legal- como competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Reiteración de jurisprudencia”.

79 Ibidem.

80 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

81 Cfr. Sentencias C-1262 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-471 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

82 “Por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración personal”.

83 La Corte declaró inexecutable los apartes demandados de los artículos 10, 15, 17, 19, 20, 23, 24 25, 28 31, 56, 58, 59, 60, 61, 65, 66 67, 73, 80, 84, 86 y 87 del Decreto ley 091 de 2007, por violación del artículo 125, 130 y 150-10 de la Carta Política.

84 Supra, fundamento 58.

85 Supra, fundamento 20.

86 Cfr. Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

87 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa,

gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

88 Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, (Rad. SCSC 2307 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar), Concepto del 19 de agosto de 2016.