

Sentencia C-785/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones específicas

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones específicas

Referencia: expediente D-5690

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187, 188 y 189 del Decreto 262 de 2000, "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos."

Demandante: Aldo Herman Parada Galvis

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Aldo Herman Parada Galvis solicitó ante esta Corporación la declaratoria de

inexequibilidad del literal c) del artículo 82 y de los artículos 185, 186, 187, 188 y 189 del Decreto 262 de 2000.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas:

DECRETO NUMERO 262 DE 2000

(febrero 22)

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

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 82. Clases de nombramiento. En la Procuraduría General de la Nación se pueden realizar los siguientes nombramientos:

c) Provisional: para proveer empleos de carrera definitivamente vacantes, con personas no seleccionadas mediante el sistema de méritos, mientras se provee el empleo mediante concurso.

(...)

ARTÍCULO 185. Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales. En caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera, el Procurador General podrá nombrar en

encargo a empleados de carrera, o en provisionalidad a cualquier persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño.

Se hará nombramiento en encargo cuando un empleado inscrito en carrera cumpla los requisitos exigidos para el empleo y haya obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año y una calificación mínima del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción a que se refiere el numeral segundo del artículo 253 de este decreto. Sin embargo, por razones del servicio, el Procurador General de la Nación podrá nombrar a cualquier persona en provisionalidad siempre que ésta reúna los requisitos legales exigidos para el desempeño del empleo por proveer.

El empleo del cual sea titular el servidor encargado podrá proveerse por encargo o en provisionalidad mientras dure el encargo de aquél.

El servidor encargado tendrá derecho a la diferencia entre el sueldo de su empleo y el señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no sea percibido por su titular.

Efectuado el nombramiento por encargo o en provisionalidad, la convocatoria a concurso deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a este nombramiento.

Parágrafo. Lo dispuesto en el inciso segundo del presente artículo, regirá a partir del 1º de enero del año 2001 y lo dispuesto en el inciso quinto regirá a partir de agosto del año 2000.

ARTÍCULO 186. Nombramiento provisional. El nombramiento tendrá carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito, aunque en el respectivo acto administrativo no se determine la clase de nombramiento de que se trata.

También tendrá carácter provisional la vinculación del servidor que ejerza un empleo de libre nombramiento y remoción que, en virtud de la ley o de decisión judicial, se convierta en cargo de carrera. En este caso, el concurso para proveer definitivamente la vacante respectiva será abierto.

Parágrafo transitorio. El empleado que esté desempeñando un cargo de carrera en calidad de provisional al momento de la entrada en vigencia de este decreto, podrá participar, en

igualdad de condiciones, en el concurso realizado para la provisión del respectivo empleo, aunque éste sea de ascenso.

ARTÍCULO 187. Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos podrán ser provistos por encargo o en forma provisional por el tiempo que duren aquellas situaciones.

El servidor encargado tendrá derecho a la diferencia entre el sueldo de su empleo y el señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no sea percibido por su titular.

ARTÍCULO 188. Duración del encargo y del nombramiento provisional. El encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, podrán hacerse hasta por seis (6) meses. El término respectivo podrá prorrogarse por un período igual.

Si vencida la prórroga no ha culminado el proceso de selección, el término de duración del encargo y de la provisionalidad podrá extenderse hasta que culmine el proceso de selección.

Cuando la vacancia sea el resultado de ascenso que implique período de prueba, el encargo o el nombramiento provisional podrán extenderse por el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.

Parágrafo. Por razones del servicio el Procurador General de la Nación podrá desvincular a un servidor nombrado en provisionalidad o dar por terminado el encargo, aún antes del vencimiento del término establecido en el presente artículo.

ARTÍCULO 189. Protección de la maternidad. Cuando el empleo vacante en forma definitiva se encuentre provisto mediante nombramiento provisional con una empleada en estado de embarazo, el término de duración de la provisionalidad se prorrogará automáticamente y culminará tres (3) meses después de la fecha del parto, o una vez vencida la licencia remunerada, cuando en el curso del embarazo se presente aborto o parto prematuro no viable.

Cuando se trate de adopción de menores de siete (7) años, el término del nombramiento

provisional no culminará antes de tres (3) meses contados a partir de la fecha de la entrega del menor.

En estos eventos, el concurso convocado continuará su curso y el nombramiento de quien ocupe el primer puesto será efectuado una vez venza el término de la provisionalidad.

III. LA DEMANDA

Para el ciudadano Aldo Herman Parada Galvis, las disposiciones acusadas del Decreto 262 de 2000, al señalar que en la Procuraduría General de la Nación pueden efectuarse nombramientos en provisionalidad, vulneran los artículos 1, 2, 13 y 125 de la Carta Política, por cuanto:

- Las normas demandadas, en lo referente a los nombramientos en provisionalidad, otorgan una facultad omnímoda al Procurador General de la Nación, que resulta contraria a la concepción del Estado Social de Derecho planteada en la Carta Fundamental, ya que dejan al arbitrio de una persona la posibilidad de determinar cuando debe o no llevarse a cabo el correspondiente concurso de méritos, pudiendo pasar por alto dicho mandato constitucional a través de los mencionados nombramientos, con lo cual se vulnera la prevalencia del interés general y se establece el predominio del interés individual, particular y político en la provisión de cargos.

- Las disposiciones acusadas no garantizan la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, en la medida en que establecen diferencias entre quienes ingresan al servicio por medio del concurso de méritos y quienes lo hacen a través del nombramiento en provisionalidad, estableciendo un privilegio injustificado respecto a éstos últimos en lo relacionado con el encargo de los cargos vacantes, pues mientras a los primeros se les exige cumplir con los requisitos del cargo, tener buenas calificaciones y un curso de inducción, a los segundos sólo se les demanda demostrar el cumplimiento de los requisitos del cargo, para que sea la liberalidad del Procurador la que resuelva su ingreso a la Procuraduría General de la Nación.

- Las regulaciones impugnadas rompen el principio de igualdad señalado en la Constitución Política, ya que instauran unas prerrogativas infundadas en favor de quienes ingresan al servicio en provisionalidad, pues éstos para su respectiva vinculación sólo dependen de la

decisión libre y unilateral del Procurador. Por su parte, quienes aspiren entrar a la Procuraduría General de la Nación a través del concurso de méritos deben esperar a que dicho concurso se convoque, lo cual puede demorar mucho tiempo en atención a los cuestionados nombramientos.

- Las normas acusadas, al consagrar los nombramientos en provisionalidad, vulneran lo dispuesto por el artículo 125 constitucional, ya que establecen una excepción a la provisión de cargos de carrera que no está regulada en la Carta Política, la cual no permite determinar los méritos y calidades de los aspirantes, pues su ingreso y permanencia en el servicio sólo dependen de la liberalidad del Procurador, en consonancia con las correspondientes recomendaciones políticas, sin que se les efectúe ningún tipo de calificación.

IV. intervenciones

1.- Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

En escrito recibido en Secretaría de esta Corporación, el día 4 de abril de 2005, el Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas del Decreto 262 de 2000, en virtud de lo cual, expuso las siguientes razones.

En primer lugar, argumentó que, de acuerdo con lo señalado en los artículos 114 y 150 de la Carta Fundamental, el legislador tiene la potestad para desarrollar la Constitución Política, lo cual resulta lógico, toda vez que la Constitución no puede regular de manera específica y concreta todas las materias que ella contiene. Lo anterior, debe hacerlo el legislador respetando los límites y parámetros impuestos por la normatividad superior.

En dicho sentido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 constitucional, corresponde al legislador establecer la forma como han de desarrollarse los concursos de selección de personal mediante el sistema del mérito e igualmente le corresponde determinar los mecanismos idóneos para garantizar que durante el término en que se realicen los concursos no se paralice el ejercicio de las funciones públicas propias del empleo, esto en aras a proteger los intereses de los administrados y de dar cumplimiento a las atribuciones propias

del Estado.

La Constitución Política señala que el ejercicio de la función pública se fundamenta en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, correspondiéndole a las autoridades coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, por esto se considera viable establecer mecanismos de provisión temporal de empleos, sin que ello implique el desconocimiento de las instituciones de rango superior en materia de empleos de carrera administrativa ni vulneración alguna de los derechos de los funcionarios escalafonados.

En consecuencia, “no resulta ni extraño ni contrario a la Carta que el sistema de administración de personal de la Procuraduría contemplado en el Decreto 262 de 2000 hubiere contemplado la posibilidad de hacer nombramientos provisionales para suplir las vacantes temporales o definitivas. Está acorde a la Constitución Política que se plantee una forma transitoria de proveer los empleos de carrera, bien por encargo o por nombramiento provisional ya que no resulta pertinente adelantar concursos de selección cada vez que se necesite proveer un cargo, en el evento de que la vacancia esté limitada en el tiempo por una situación administrativa del titular del empleo o porque se requiere proveer un empleo mientras se surte el concurso respectivo. De no ser así, se estaría sometiendo a la administración a frecuentes desgastes que vulnerarían el principio de eficacia.”

Así mismo, indica que los nombramientos provisionales no otorgan ningún fuero de estabilidad frente al empleo, su vinculación es transitoria y obedece a una situación circunstancial que no otorga derechos de carrera, en consecuencia, este nombramiento puede darse por terminado en cualquier momento por el nominador, antes de su vencimiento o del de su prórroga si la hubiere.

2.- Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino, en el presente proceso, mediante escrito recibido el 27 de abril de 2005 en la Secretaría General de esta Corporación. A juicio

de la Academia, la pretensión de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000 no debe prosperar, toda vez que sobre los mismos debe de aplicarse la cosa juzgada, teniendo en cuenta lo ya decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-077 de febrero 3 de 2004, como tampoco debe prosperar la pretensión adicional contra el artículo 189 del mencionado decreto, respecto del cual solicita la exequibilidad.

Como primera medida, la Academia consideró pertinente referirse en extensa forma al marco legal que regula a la Procuraduría General de la Nación, sobretodo en lo referente a su estructura, organización y funcionamiento. Posteriormente, se ocupó de la demanda y sus términos, respecto a lo cual señala que el hecho de que el legislador haya consagrado la figura del nombramiento provisional para proveer el empleo de manera provisional y precaria no vulnera el artículo 125 constitucional, puesto que no se está cambiando la naturaleza del empleo de carrera y sólo se busca garantizar la continuidad en la prestación del servicio, mientras se adelanta el proceso de selección para la provisión definitiva de aquel.

En opinión de dicha entidad, el artículo 278, numeral 6, constitucional faculta al Jefe del Ministerio Público para nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los funcionarios y empleados de su dependencia, y el artículo 279 ibídem preceptúa que la ley determinará lo relativo a la estructura y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos, y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.

Estima la Academia que, a su juicio, no se vulnera el derecho a la igualdad que tienen todas las personas a acceder a un empleo público, puesto que el designado debe reunir los requisitos previstos en la ley para el cargo y porque su vinculación no es estable, de modo que si quiere permanecer en el cargo debe concursar, junto con los demás aspirantes. Agrega que por la transitoriedad del nombramiento en provisionalidad no es exigible un procedimiento de selección, pues para este fin se realiza el concurso.

En dicho sentido, aduce que ya la Corte Constitucional, en sentencia C-077 de 2004, se pronunció particularmente sobre el literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187 y

188 del Decreto Ley 262 de 2000, razón por la que transcribe parte de dicho pronunciamiento.

Respecto al artículo 189, referente a la protección de la maternidad, la Academia solicita su exequibilidad, para lo cual cita diversas jurisprudencias constitucionales en las que se ha hecho alusión a dicha protección.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 27 de abril de 2005, el Departamento Administrativo de la Función Pública nuevamente se pronunció respecto a la demanda contenida en el presente expediente, en dicho escrito se adujo lo siguiente.

Frente a los artículos 185, 186, 187, 188 y 189 del Decreto 262 de 2000, el actor formula los mismos cargos de violación al Estado Social de Derecho, fines esenciales del Estado, derecho a la igualdad y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, en el mismo sentido en que se expresan los cargos formulados contra el literal c) del artículo 82 de dicho decreto.

Aduce la entidad interviniente que el nombramiento en provisionalidad no tiene una connotación de duración ilimitada en el tiempo, sino que, por el contrario, es la forma que el legislador ha previsto para ejecutar las funciones públicas de un cargo de manera transitoria, mientras es ocupado por su titular, cuando éste se ha separado temporalmente del servicio o mientras se nombra a quien ha ocupado el primer puesto en el concurso de méritos. En tal sentido, afirma que esta clase de nombramientos permite la continuidad en la ejecución de las funciones del cargo en servicio del Estado.

Por otra parte, argumenta que los nombramientos en provisionalidad no violan el derecho a la igualdad, puesto que son nombramientos transitorios en cargos determinados, que no permiten considerar situaciones fácticas de discriminación o desigualdad.

El artículo 125 de la Norma Superior establece la naturaleza del vínculo de los diferentes empleos en los órganos y entidades del Estado, señalando de manera general que los empleos son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento

y remoción, y los demás que determine la ley. Asegura que: “Para ocupar un empleo público, es imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la ley y el reglamento establecen para el ejercicio de las funciones inherentes a cada cargo”, razón por la cual con las normas acusadas no se vulnera el artículo 125 constitucional.

Por último, solicita a la Corte declararse inhibida para fallar de fondo el presente asunto por ineptitud sustantiva de la demanda y subsidiariamente declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Intervenciones Extemporáneas

El día 27 de abril de 2005, a las 4:00 p.m., venció el término de fijación en lista. Según consta en las respectivas certificaciones de la Secretaría General de esta Corporación, visibles a folios 95, 106 y 114, extemporáneamente se recibieron los siguientes escritos, razón por la cual no habrán de ser tenidos en cuenta:

- El día 3 de mayo de 2005, se recibió escrito firmado por el Dr. Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, mediante el cual solicita se declaren exequibles las normas acusadas.
- El día 13 de mayo de 2005, se recibió escrito firmado por el Dr. Orlando Acuña Gallego, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, mediante el cual se solicita se declaren exequibles las normas acusadas.
- El día 17 de mayo de 2005, se recibió escrito firmado por el Dr. Alberto Yepes Barreiro, quien dice actuar en representación de la Universidad Nacional de Colombia, mediante la cual se solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-077 de 2004.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación (E), Dr. Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en concepto No. 3825, recibido en Secretaría General de esta Corporación el 26 de mayo de 2005, solicitó a la Corte Constitucional declarar la existencia de cosa juzgada en relación con el estudio del literal c) del artículo 82 y de los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto-Ley 262 de 2000, teniendo en cuenta que por medio de sentencia C-077 de 2004 se declaró la exequibilidad de las precitadas normas y que los cargos esgrimidos en la demanda objeto de este proceso son

en esencia iguales a los formulados en esa oportunidad. Así mismo, solicitó la declaratoria de exequibilidad del artículo 189 del Decreto-Ley 262 de 2000, únicamente en cuanto a los cargos analizados.

En este orden de ideas, señala que la Procuraduría General de la Nación en concepto D-4763, tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con la supuesta violación del derecho a la igualdad y de los principios de la carrera administrativa en ese ente de control, por la consagración de la facultad para designar servidores en provisionalidad, razón por la cual transcriben lo señalado en dicha oportunidad por considerar que resulta pertinente para el examen de constitucionalidad del artículo 189 del Decreto-Ley 262 de 2000.

En dicho sentido, afirma que el artículo 125 de la Constitución Política señala que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, así mismo, la norma dispone que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución y la ley, serán nombrados por concurso público.

Aduce que el artículo 278, numeral 6, constitucional faculta al Procurador General de la Nación para nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia, y el artículo 279 ibídem, señala que la ley determinará lo relativo a la estructura y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicha organización pública.

Establece que, si bien, el artículo 125 de la Carta Política no se refiere a los nombramientos en provisionalidad, dicha norma otorga amplias facultades al legislador para que regule la forma de provisión de los empleos públicos, en lo no regulado por el estatuto superior.

Asegura que los nombramientos en provisionalidad permiten que las entidades públicas garanticen el derecho de las personas a acceder en igualdad de condiciones a un empleo público, mediante el concurso público respectivo, además, de que hacen posible la continua y adecuada prestación del servicio, conforme a los principios de la función administrativa.

Por lo anterior, el legislador le fijó límites a la Administración en el uso de la facultad de hacer nombramientos provisionales para proveer los empleos de carrera, ya que define su carácter transitorio, le da un término de seis meses prorrogables por un período igual, con la condición de que dentro de los tres meses siguientes se ordene la apertura del concurso público, y si para el vencimiento de la prórroga no ha culminado el concurso, éste se prolongará hasta la terminación del procedimiento selectivo.

Opina que no se vulnera el derecho a la igualdad de todas las personas a acceder a un empleo público, porque el nombrado debe reunir los requisitos previstos en la ley para el cargo y porque su vinculación no es estable, de modo que si quiere permanecer en el cargo debe concursar, junto con los demás aspirantes. Manifiesta que por la transitoriedad del nombramiento en provisionalidad no es exigible un procedimiento de selección, pues para este fin se realiza el concurso.

Por último, señala que el verdadero sentido del dispositivo consagrado en el artículo 189 del Decreto-Ley 262 de 2000, es el de la protección de los servidores designados en provisionalidad cuando sobrevengan situaciones de embarazo o adopción, aspecto que resulta coherente con la especial protección que la Constitución ofrece al núcleo familiar, artículo 42 de la Carta Política, más no al nombramiento en sí.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

Problema jurídico

2.- Corresponde a la Corte abordar el estudio de las disposiciones demandadas, para lo cual, debe referirse, en primera medida, a las solicitudes presentadas por el Procurador General de la Nación (E) y por la Academia Colombiana de Jurisprudencia con relación a la existencia de cosa juzgada respecto al estudio del literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000, por considerar que dicho análisis se realizó en la sentencia C-077 de 2004, en la cual tales normas fueron declaradas exequibles.

3.- Una vez resueltas las anteriores peticiones, y en caso de que la Corte resuelva proceder al análisis de las disposiciones demandadas, corresponde a esta Sala determinar si el literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187, 188 y 189 del Decreto Ley 262 de 2000, al hacer referencia a los nombramientos en provisionalidad en la Procuraduría General de la Nación, vulneran la concepción del Estado Social de Derecho, la efectividad de los principios, derechos y deberes, el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos y el régimen de carrera, consagrados en la Constitución Política.

Asunto previo. La existencia de Cosa Juzgada.

4.- Como primera medida, dadas las solicitudes presentadas por el Procurador General de la Nación (E) y por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, resulta imperioso analizar si con relación al estudio del contenido del literal c) del artículo 82 y de los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto 262 de 2000, se configura el fenómeno de la cosa juzgada, en consideración a que la Corte, en sentencia C-077 de 2004 (expediente D-4763), se pronunció respecto a la constitucionalidad de dichas normas. Entra pues la Corte a examinar lo pertinente.

5.- Ha dicho la Corte Constitucional que existe Cosa Juzgada "... cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio..."¹. Frente a lo que al Juez constitucional no se le permite volver a estudiar la norma. Sin embargo, la Corte ha insistido también en que si en la declaratoria de exequibilidad se expresa la limitación de la Cosa Juzgada a los cargos estudiados en ella, entonces la norma pueda ser considerada nuevamente en aquellos aspectos que no hicieron parte de los cargos del primer estudio².

6.- Por lo anterior, es indispensable verificar las pretensiones expuestas en ambos procesos, a fin de determinar su consonancia o incompatibilidad. En este orden de ideas, en aquella oportunidad correspondió a la Corte determinar si la facultad atribuida en las disposiciones acusadas al Procurador General de la Nación para hacer nombramientos en provisionalidad con el fin de proveer empleos de carrera vacantes definitiva o temporalmente, quebrantaba el régimen de carrera consagrado como regla general en el artículo 125 de la Constitución para los empleos en los órganos y entidades del Estado y el derecho de todas las personas a acceder a un empleo público en igualdad de condiciones, respecto a lo cual se consideró que las normas demandadas eran exequibles.

En el presente caso, el meollo del asunto se centra en analizar si dicha facultad que tiene el Procurador General de la Nación de efectuar nombramientos en provisionalidad vulnera el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, el régimen de carrera, la efectividad de los principios, derechos y deberes, y la concepción de Estado Social de Derecho plasmada en la Constitución.

7.- Así las cosas, de un simple análisis de los cargos esgrimidos en ambos procesos, se puede llegar a la inequívoca conclusión de la identidad de los argumentos esgrimidos por los demandantes, puesto que los mismos apuntan a una presunta vulneración del régimen de carrera y de la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de la Procuraduría General de la Nación. Por esta razón, la Corte en esta oportunidad debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-077 de 2004 con referencia a los argumentos esgrimidos en contra de las normas acusadas.

Entonces, como quiera que en el presente caso han sido demandados el literal c) del artículo 82 y los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000, y en la Sentencia C-077 de 2004, se estudió la constitucionalidad de las mismas normas, declarándolas exequibles en consideración a los mismos cargos expuestos en la demanda objeto del presente proceso, resulta claro que se ha configurado Cosa Juzgada sobre las disposiciones en mención.

Los cargos expuestos en contra del artículo 189 del Decreto 262 de 2000 no definen con claridad la forma en que la disposición acusada vulnera la Carta Política, por el contrario, se fundamentan en argumentos abstractos y generales, que no brindan la especificidad suficiente para adelantar el correspondiente juicio de constitucionalidad

8.- En primer lugar, resulta completamente pertinente señalar que el ciudadano Parada Galvis emplea los mismos argumentos en contra de cada una de las disposiciones demandadas, sin entrar a considerar las especificidades propias de cada norma. Al respecto, es necesario indicar que, si bien, éstas disposiciones hacen referencia en diversos contextos a los nombramientos en provisionalidad, las mismas deben ser analizadas detenidamente de acuerdo con su correspondiente contenido.

En dicho sentido, el actor afirma que el artículo 189 del Decreto 262 de 2000, al señalar que

“cuando el empleo vacante en forma definitiva se encuentre provisto mediante nombramiento provisional con una empleada en estado de embarazo, el término de la provisionalidad se prorrogará automáticamente y culminará tres meses después de la fecha de parto ...” vulnera la concepción del Estado Social de Derecho consagrada en la Constitución, pues confiere una potestad omnímoda al Procurador General de la Nación para determinar las circunstancias en que deben reconocerse o no los requisitos para ingresar al servicio público, así mismo, no garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política, en la medida en que establece diferencias entre quienes ingresan al servicio por medio del concurso de méritos y quienes lo hacen a través del nombramiento en provisionalidad, estableciendo un privilegio injustificado respecto a éstos últimos en lo relacionado con el encargo de los cargos vacantes, pues mientras a los primeros se les exige cumplir con los requisitos del cargo, tener buenas calificaciones y un curso de inducción, a los segundos sólo se les demanda demostrar el cumplimiento de los requisitos del cargo, para que la liberalidad del Procurador resuelva su ingreso a la Procuraduría General de la Nación .

En el mismo sentido, alega que la norma acusada rompe el principio de igualdad señalado en la Constitución Política, ya que insta una prerrogativa infundada en favor de quienes ingresan al servicio en provisionalidad, pues éstos para su respectiva vinculación sólo dependen de la decisión libre y unilateral del Procurador. Por su parte, quienes aspiren entrar a la Procuraduría General de la Nación a través del concurso de méritos deben esperar a que dicho concurso se convoque, lo cual puede demorar mucho tiempo en atención a los cuestionados nombramientos.

Por último, señala que la norma acusada vulnera lo dispuesto por el artículo 125 constitucional, ya que establecen una excepción a la provisión de cargos de carrera que no está regulada en la Constitución, la cual no permite determinar los méritos y calidades de los aspirantes, pues su ingreso y permanencia sólo dependen de la liberalidad del Procurador, en consonancia con las correspondientes recomendaciones políticas, y sin que se les efectúe ningún tipo de calificación.

9.- En este orden de ideas, es indispensable que esta Corporación analice, en aras a definir si

con relación a la presente disposición debe dictarse un fallo inhibitorio o, si por el contrario, debe emitirse un pronunciamiento de fondo, si la demanda cumple con los requisitos señalados por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, el cual establece las condiciones necesarias de las que debe partir cualquier demanda de inconstitucionalidad.

En dicho sentido, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala unos requisitos, tanto de orden formal como de orden material, tendientes a que toda demanda de inexecutable, como mínimo, contenga la indicación expresa de las disposiciones legales impugnadas y de los mandatos constitucionales considerados como infringidos, y un contenido argumentativo lógico y coherente, que posibilite al juez constitucional la realización de un efectivo pronunciamiento de fondo.

Respecto a las mencionadas exigencias, esta Corporación ha tenido la oportunidad de referirse en diversas ocasiones, determinando por vía jurisprudencial el alcance de las mismas, advirtiendo que, si bien, es cierto que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y en su ejercicio debe prevalecer la informalidad³, también lo es que no pueden admitirse demandas inmotivadas o carentes de motivación razonable⁴.

En otras palabras, el ejercicio del derecho político que se materializa con la interposición de la acción pública de inexecutable exige al demandante una carga mínima de argumentación que permita generar una verdadera controversia constitucional. Entonces, con la presentación de la demanda ha de entablarse un diálogo "... entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior"⁵

Bajo este contexto, los argumentos esgrimidos en una demanda de inexecutable deben reunir unas exigencias mínimas razonables, sobre las que, como ya se ha dicho, esta Corporación ha enfatizado en diversos pronunciamientos. Así las cosas, las razones formuladas por el actor para sustentar los cargos de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁶, pues de lo contrario la Corte se vería abocada a proferir una sentencia inhibitoria circunstancia que frustra "la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional"⁷

En ese orden de ideas, es completamente verificable que la norma acusada nada señala con relación a las exigencias o requerimientos para que alguien sea nombrado en provisionalidad ni establece privilegios o prerrogativas para el ingreso al servicio a favor de quienes hayan sido nombrados de tal forma, por el contrario regula el tema de la protección de la maternidad, protección que no se lleva a cabo por el hecho de estar nombrada en provisionalidad, sino por la especial circunstancia del embarazo o de la adopción, en aras a la especial garantía que el artículo 43 constitucional otorga a la mujer.

11.- Así las cosas, la demanda de inexecutable en estudio incumple lo referente a la argumentación de razones específicas, señaladas por la jurisprudencia de esta Corporación, dado que la controversia constitucional que el actor pretendió iniciar, no se deduce del contenido del precepto legal impugnado, es decir, la razón de la vulneración no se origina en lo que la norma acusada señala.

Con referencia a la especificidad que debe acompañar a una demanda de inconstitucionalidad, esta Corporación en sentencia C-1052 de 2001, manifestó:

“...Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

12.- Con relación a la inhibición, esta Corporación ha señalado:

“La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino

únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. 241). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo. Por ello esta Corte ha señalado que “la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria”⁸. En tal contexto, la Corte reitera la importancia de que, no obstante el carácter público de la acción de constitucionalidad, los ciudadanos se esfuercen en estructurar adecuadamente sus cargos, a fin de permitir un verdadero debate y proceso de constitucionalidad”⁹.

Bajo este contexto y en razón a las consideraciones anteriormente señaladas, se procederá a dictar un fallo inhibitorio, ya que no es menester de esta Corporación adelantar una estructuración oficiosa de los cargos que permita adelantar un juicio de constitucionalidad, respecto de la disposición demandadas.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-077 de 2004, que declaró la exequibilidad del literal c) del artículo 82 y de los artículos 185, 186, 187 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 189 del Decreto Ley 262 de 2000.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C - 774/01.

2 Sentencia C- 478/98.

3 Cfr. Auto de 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

4 Cfr. Sentencia C-131 DE 1993.

5 Sentencia C-1052 de 2001.

6 Sentencia C-1052 de 2001.

7 Sentencia C-898 de 2001.

9 Sentencia C-918 de 2002.