

Sentencia C-015/10

**ACTO LEGISLATIVO DE INSCRIPCION
EXTRAORDINARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA SIN
PREVIO CONCURSO**

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-7840

Demanda de inconstitucionalidad
contra el artículo 1 del Acto
Legislativo 01 de 2008.

Actor: Orlando Parra Arcila

Magistrado Ponente:
Dr. HUBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil diez (2010).

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 de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Orlando Parra Arcila demandó un enunciado normativo contenido en el párrafo transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2008.

Por medio de auto de treinta y uno (31) de julio de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en la misma providencia ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación, y decidió: (i) comunicar la iniciación del trámite de la demanda al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Interior y de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura, al Ministerio de Relaciones Exteriores

y a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el proceso; (ii) igualmente invitó a la Federación Colombiana de Educadores –FECODE- y a ASONAL Judicial, a participar en el trámite de la acción pública; (iii) por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que en el término de treinta (30) días emitiera el concepto correspondiente.

Dentro del trámite de la acción pública presentaron escritos de intervención los ciudadanos Senén Niño Avendaño y Luís Eduardo Varela Rebellón, en representación de la Federación Colombiana de Educadores; el ciudadano Jorge Antonio Castillo Rugeles, presidente del Consejo Superior de la Judicatura; el ciudadano Álvaro Sandoval Bernal, Ministro Plenipotenciario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia y el ciudadano Camilo Escovar Plata en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública. El veintitrés (23) de septiembre de 2009 el Procurador General de la Nación radicó ante la Secretaría General de esta Corporación el concepto de rigor.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA.

A continuación se transcribe subrayado el enunciado normativo demandado:

ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2008
(diciembre 26)

Fecha original de publicación:

Diario Oficial No. 47.214 de 26 de diciembre de 2008

Fecha de publicación en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 681 de 2009:

Diario Oficial No. 47.283 de 6 de marzo de 2009

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de

manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

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

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

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

III. LA DEMANDA.

A juicio del actor *“el legislativo al decretar este acto sobrepasó el mandato constitucional estatuido en los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 53 y 93 de la Constitución Política”*.

Sostiene que el enunciado atacado vulnera los principios constitucionales de dignidad humana, el trabajo y la solidaridad porque dispensa un trato discriminatorio a un grupo de servidores del Estado a los cuales excluye de los beneficios establecidos en el inciso primero del artículo demandado, es decir, de la posibilidad de ser inscritos en la carrera administrativa de forma definitiva sin necesidad de concurso público.

Considera que el precepto demandado impide que se cumplan los fines del Estado Colombiano previstos en el artículo 2 de la Constitución Política. Añade que si bien el Acto Legislativo 01 de 2008 es una reforma constitucional riñe con principios consagrados en la parte dogmática, entre ellos el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Insiste en que los empleados públicos están en plano de igualdad sin importar el sector de la administración o la rama del poder público en la que presten sus servicios y por tal razón deben ser tratado de manera similar por el legislador aun cuando éste actúe como constituyente derivado, por lo tanto deben gozar de la misma estabilidad en el empleo. En esa medida el enunciado atacado sería inconstitucional porque excluye a los empleados nombrados en provisionalidad en la carrera judicial, en la carrera docente y en la carrera diplomática consular del beneficio de ser inscritos de forma definitiva en la carrera administrativa sin necesidad de concurso público.

IV. CONCEPTOS E INTERVENCIONES OFICIALES Y CIUDADANAS

1. Intervención de los ciudadanos Senén Niño Avendaño y Luís Eduardo Varela Rebellón.

Los ciudadanos Senén Niño Avendaño y Luís Eduardo Varela Rebellón intervinieron en calidad de Presidente y Secretario General de la Federación Colombiana de Educadores –FECODE- y solicitaron la declaratoria de inexecutable del enunciado normativo demandado.

Al inicio de su intervención hacen una descripción del contenido normativo del párrafo demandado, de la cual concluyen lo siguiente: *“lo que dispone en forma general el acto legislativo es una transitoriedad que suspende uno de los subprincipios de la carrera administrativa general del artículo 125 superior puesto que durante los tres años subsiguientes a la entrada en vigencia de la adición constitucional transitoria no operará el concurso público de méritos para el ingreso a la carrera administrativa de quienes vinieran desempeñándose, desde antes del 23 de septiembre de 2004 [fecha de la publicación de la Ley 909 de 2004], en cargos de carrera vacantes en forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera bajo la condición de haber cumplido las calidades y exigencias legales para su desempeño al momento de la vinculación provisional o del encargo, y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Esta regla constitucional también es aplicable en igualdad de condiciones a los servidores de los sistemas especiales y específicos de carrera. El constituyente derivado de 2008 en el inciso 4 ibídem introdujo una excepción al precepto general transitorio según el cual de este derecho creado no participarían los notarios y registradores, los servidores de*

las carreras judicial, docente diplomática y consular que venían ocupando plazas vacantes dentro de estas carreras específicas desde antes de la publicación de la citada Ley 909 de 2004”.

Luego se refieren a la jurisprudencia constitucional en materia del control de los actos reformativos a la Constitución y sobre el alcance del poder de reforma del Congreso de la República.

Finalmente sostienen que el enunciado normativo demandado contiene una sustitución parcial transitoria de la Constitución por cuanto señala una discriminación negativa que vulnera el principio de igualdad; el principio de valor y respeto de la dignidad humana; el principio de la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política; el principio de la no discriminación y de la primacía de los derechos inalienables de la persona; el principio de protección al trabajo por parte del Estado y el bloque de constitucionalidad. Alegan que la exclusión de los docentes nombrados en provisionalidad o en encargo de la inscripción a la carrera prevista en el párrafo del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2008 no está justificada porque de acuerdo a la normatividad vigente se trata de servidores públicos que han debido cumplir los requerimientos y obligaciones legales y reglamentarias para el ejercicio profesional. En esa medida –concluyen los intervinientes- se encuentran en una situación similar a los restantes servidores públicos que de conformidad con el mentado párrafo pueden ser inscritos en la carrera administrativa y por lo tanto deben ser objeto del mismo trato normativo.

2. Intervención del ciudadano Jorge Antonio Castillo Rugeles.

El ciudadano Jorge Castillo Rugeles intervino en calidad de Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en defensa de la constitucionalidad del enunciado normativo demandado.

Afirma que el párrafo introducido al artículo 125 constitucional en virtud del Acto Legislativo 01 de 2008 pretende crear un régimen de transición para la inscripción en la carrera administrativa al “*permitir la inscripción extraordinaria para quienes actualmente tengan vinculación laboral*” de aquellos servidores públicos que llevan ocupando durante largo tiempo cargos en provisionalidad.

Luego hace una extensa exposición de la normativa que regula la carrera judicial y de las etapas que deben superar las personas para ser nombradas como funcionarios y empleados en esta rama del poder público de conformidad con la Ley 270 de 1996 (concurso de méritos,

curso de formación judicial, conformación de registro de elegibles, remisión de listas de elegibles y nombramiento y conformación). Señala que este procedimiento privilegia el mérito para el acceso a cargos y funciones públicas, y permite realizar el principio de igualdad y garantizar la autonomía funcional del juez.

Añade que el enunciado normativo demandado se justifica por las particularidades propias de la carrera judicial, razón por la cual carecen de fundamento los cargos formulados por el demandante basados en una supuesta trasgresión del principio de igualdad que se concretaría en un trato discriminatorio para las personas que ocupan cargos en provisionalidad o en encargo en la rama judicial del poder público. Insiste en que se trata de una carrera especial con origen directo en la Constitución Política, la cual además no es administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo que justifica un tratamiento diferenciado respecto al sistema extraordinario de inscripción establecido en el párrafo transitorio introducido por el Acto Legislativo 01 de 2008.

3. Intervención del ciudadano Álvaro Sandoval Bernal.

El ciudadano Álvaro Sandoval Bernal, Ministro Plenipotenciario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia, intervino en defensa del precepto demandado.

El interviniente hace un pormenorizado recuento de la naturaleza especial de la carrera diplomática y consular, menciona igualmente la normativa que regula el sistema de ingreso, los ascensos, la evaluación y calificación del desempeño, la permanencia, la alternación, la disponibilidad, las comisiones y el retiro del servicio contenida en el Decreto 274 de 2000. Concluye que *“la carrera diplomática y consular es una carrera especial jerarquizada de rango legal que regula el ingreso, ascenso y permanencia de los funcionarios pertenecientes a la misma”*. Agrega que *“si se aplicara el contenido de Acto legislativo 01 de 2008 a la carrera diplomática y consular de la República de Colombia, la concepción jurídica de la misma quedaría peligrosamente desfigurada, pues este permitiría que los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de dicha carrera ingresen automáticamente a las diferentes categorías del escalafón desconociendo los principios rectores que rigen todo ingreso a los empleos de la organización pública a través de los diferentes sistemas de carrera, contradiciendo los principios de igualdad, equidad y oportunidad que deben regir las relaciones del estado con los administrados y especialmente con los funcionarios que han debido someterse a un riguroso proceso de*

selección de ingreso al escalafón de la carrera y cumplir co todas y cada una de las exigencias para permanecer y ascender dentro de la misma”.

4. Intervención del ciudadano Camilo Escovar Plata.

El ciudadano Camilo Escovar Plata intervino en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública en defensa de la disposición acusada.

Recalca el interviniente que la Constitución Política de 1991 no establece límites al poder de reforma del Congreso y que el alcance del control que realiza la Corte Constitucional sobre los actos reformatorios de la Constitución se reduce a los vicios en el procedimiento de su formación, según el tenor del numeral primero del artículo 241 constitucional.

Sostiene que el Acto Legislativo 01 de 2008 *“no desconoce de manera alguna los principios consagrados en la parte dogmática de la Carta Política, como equivocadamente lo entiende el ciudadano Orlando Parra Arcila, tampoco deroga ni modifica las normas vigentes relacionadas con las carreras general y especiales, ni riñe con el principio del mérito como presupuesto para el ingreso, permanencia y ascenso en los cargos de carrera, ni acaba con los concursos públicos, pues su aplicación es de carácter transitorio y restrictivo”.*

Añade que el acto legislativo acusado *“involucra un verdadero juicio de ponderación entre el principio de igualdad, el principio de estabilidad y el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral. Es decir, que el constituyente derivado si evaluó los diferentes principios constitucionales que están involucrados en la reforma a efectos de armonizarla con el estatuto superior y, demás, de manera particular, el alcance y propósito de la misma, lo cual dio lugar a la inaplicación de los beneficios de la inscripción extraordinaria a empleados pertenecientes a las carreras especiales, claramente identificables, para lo cual el Legislador tuvo en cuenta razones de conveniencia y proporcionalidad relacionadas con el servicio público”.*

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4850, radicado el veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2007), solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-588 de 2009 mediante la cual se declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2008.

Advierte el representante del Ministerio Público que mediante esta decisión se declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2008 con efectos retroactivos (al momento de su promulgación), por lo que solicita a la Corte Constitucional estarse a lo decidido en dicha providencia.

No obstante, también encuentra el Procurador que la demanda presentada por el ciudadano Orlando Parra Arcila *“NO configura el eje definitorio de la identidad de la Constitución Política que permita el control del Acto Legislativo 01 de 2008. Al respecto, lo que hizo el actor fue un análisis material de esa norma (o más claramente, una serie de afirmaciones sin el correspondiente razonamiento) en lo que corresponde a unas excepciones a la procedencia de la inscripción extraordinaria en carrera administrativa sin necesidad de concurso de méritos, como vulneradoras de los principios de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, la igualdad, el derecho al trabajo, la igualdad de oportunidades para los trabajadores, y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia”* (mayúsculas y subrayas originales).

En esa medida, dado que el demandante propone un control material del Acto legislativo 01 de 2008 y no un juicio de sustitución a la Constitución solicita que esta Corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 1 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

Alega el ciudadano Parra Arcila que el enunciado normativo demandado, contenido en el párrafo transitorio adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2008 al artículo 125 constitucional, vulnera los principios constitucionales de dignidad humana, el trabajo y la solidaridad porque dispensa un trato discriminatorio a un grupo de servidores del Estado a los cuales excluye de los beneficios establecidos

en el inciso primero del artículo demandado, es decir, de la posibilidad de ser inscritos en la carrera administrativa de forma definitiva sin necesidad de concurso público.

Alega igualmente que el precepto demandado impide que se cumplan los fines del Estado Colombiano previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, y además riñe con principios consagrados en la parte dogmática, entre ellos el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. Los cargos formulados por el demandante fueron respaldados por los ciudadanos Senén Niño Avendaño y Luís Eduardo Varela Rebellón, quienes estimaron inconstitucional la exclusión de los docentes que estuvieren ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera de los beneficios de la inscripción extraordinaria y transitoria. Mientras que los restantes intervinientes defendieron la constitucionalidad el enunciado demandado y justificaron la exclusión de las carreras judicial, diplomática y consular de dicho beneficio.

Por su parte la Vista Fiscal pidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-588 de 2009, mediante la cual se declaró la inexecutable del Acto legislativo 01 de 2008, pero también solicitó un fallo inhibitorio debido a que la demanda presentada era inepta al proponer un control material de un enunciado normativo contenido en un acto reformativo de la Constitución.

Planteado en estos términos el debate constitucional, corresponde a esta Corporación verificar si se configuro el fenómeno de cosa juzgada constitucional, pues de ser así no hay lugar a estudiar si la demanda presentada por el ciudadano Oscar Parra Arcila cumple con los requisitos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo, ni habría lugar a analizar los cargos formulados por el demandante.

3. Se configura cosa juzgada constitucional respecto de la sentencia C-588 de 2009.

Mediante la sentencia C-588 de 2009 esta Corporación decidió:

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

Segundo.- Esta sentencia tiene efectos retroactivos y, por tal razón, se reanudan los trámites relacionados con los concursos públicos que hubieren sido suspendidos y carecen de valor y efecto todas las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa o los ingresos

automáticos a la misma que, con fundamento en el Acto legislativo 01 de 2008, se hayan realizado.

Se tiene entonces que esta Corporación decidió declarar la inexecutable del artículo demandado y también la del artículo 2° que se ocupa de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2008. Este fallo configura cosa juzgada respecto del Acto Legislativo 01 de 2008, reforma que fue expulsada de ordenamiento jurídico y sobre la cual por lo tanto no puede recaer un nuevo examen de constitucionalidad.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-588 de 2009 mediante la cual se declaró inexecutable en su totalidad, el Acto Legislativo No. 01 de 2008, *“Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”*.

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA
Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General