

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena
Sentencia C-1230 de 2005

Referencia: Expediente D-5791

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la ley 909 de 2004 "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"

Demandante:

Jairo Villegas Arbeláez

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la ley 909 de 2004 por violación de los artículos 125 y 130 de la Constitución.

Mediante Auto del veintiséis de mayo de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador decidió ADMITIR la demanda presentada, y radicada bajo el número D-5791. Adicionalmente, decidió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó

COMUNICAR la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), al Director del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), al Director de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a los Decanos de algunas Facultades de Derecho, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición acusada. Finalmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45.680 de septiembre 23 de 2004.

DIARIO OFICIAL 45.680

LEY 909

23/09/2004

por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

OBJETO DE LA LEY

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación y principios

(...)

Artículo 4º. Sistemas específicos de carrera administrativa.

1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

2. Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes:

- El que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).*
- 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.*

3. La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Parágrafo. Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, para el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor comienza por considerar que la Constitución, en sus artículos 125 y 130, regula de manera integral la carrera administrativa al consagrarla como un sistema de ingreso y ascenso en los empleos públicos mediante un concurso de méritos, y al asignar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la administración y la vigilancia de las carreras, exceptuando las denominadas carreras administrativas especiales.

De acuerdo con lo anterior, el demandante sostiene que existen dos tipos de carreras administrativas: una carrera común que se encuentra administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil y unas carreras administrativas especiales -que por disposición expresa del artículo 130 constitucional- se encuentran excluidas de la gerencia y control de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dentro de estas carreras administrativas especiales, el demandante destaca la prevista para las Fuerzas Militares y de Policía; la Rama Judicial; la Fiscalía General de la Nación; la Contraloría General de la República; la Procuraduría General de la Nación, *además de las que por vía Jurisprudencial la Corte Constitucional ha indicado.*

Sin embargo, de acuerdo con el demandante, lo que la Constitución no consagra ni autoriza en sus artículos 125 y 130 son los denominados *sistemas específicos de carrera administrativa* establecidos en el artículo 4 de la Ley 909 de 2004 demandado.

En concreto, el actor considera que la excepción expresa que consagra las carreras administrativas especiales en la Constitución, tiene una naturaleza restrictiva que no permite su extensión a otras excepciones a la carrera

administrativa común, que es lo que finalmente se está haciendo con el artículo demandado. En esta línea, el demandante considera que con la disposición acusada se debilita el régimen común de la carrera administrativa, pues con la creación de dichos sistemas específicos de carrera no se permite la aplicación del régimen común. El demandante sintetiza así el cargo presentado: "(...) *la expresa excepción que consagra las carreras especiales, no permite, por la naturaleza restrictiva de la excepción, su extensión por vía de crear mediante el artículo 4° acusado, otras excepciones a la Carrera Administrativa común, llamadas "Sistemas Específicos de Carrera Administrativa", que sustrae del régimen común de carrera, al preceptuar el artículo 4° acusado, que dichos "Sistemas Específicos" se regulan por "leyes diferentes", como forma de aislar, fracturar, parcelar y debilitar el régimen común de la Carrera Administrativa"*

Posteriormente, el actor considera que la norma demandada afecta la competencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, teniendo en cuenta que conforme al artículo 130 de la Constitución, a dicha Comisión corresponde la *administración y vigilancia* de la carrera administrativa común. Sin embargo, en el numeral 3° de la disposición acusada, se reduce y limita la competencia de la Comisión a la *vigilancia* de los sistemas específicos de carrera administrativa, excluyendo la función de *administración* que constitucionalmente le fue atribuida. De acuerdo con el actor, se trata de dos funciones *consustanciales* por mandato expreso del artículo 130 de la Constitución. Esto significa que la norma demandada no puede asignarle una función a la Comisión y eliminarle otra, mucho menos si se tiene en consideración la naturaleza jurídica de la Comisión como órgano independiente y autónomo.

Siguiendo esta línea argumentativa, el actor llama la atención sobre la contradicción interna de la Ley 909 de 2004 entre el numeral 3° del artículo 4 demandado y el artículo 7 de la misma ley. De acuerdo con el demandante, en este último artículo se prevé de manera correcta que *"la Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, es responsable de la administración y vigilancia de la Carreras, excepto de las Carreras Especiales"*. Esto significa que a diferencia del artículo 4 demandado, el artículo 7 es conforme a la Constitución, toda vez que no excluye la función de *administración* atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En este punto, el actor reitera que las carreras administrativas especiales y los sistemas específicos de carrera administrativa son instituciones distintas. Por una parte, las carreras administrativas especiales tienen fundamento constitucional (Art. 130 C.N.) y por vía de excepción, excluyen la competencia de administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, encontrándose reguladas en el numeral 2 del artículo 3 de la ley 909 de 2004. Por su parte, los sistemas específicos de carrera administrativa no tienen fundamento constitucional y encuentran su reglamentación en el artículo 4 de la ley 909 de 2004 (demandado).

Finalmente, el actor cuestiona la definición de Sistemas Específicos de Carrera Administrativa, contenida en la disposición demandada pues considera que en la

misma se utiliza un criterio orgánico sin fundamento constitucional en los artículos 125 y 130 de la Constitución, creando por vía de excepción unos sistemas específicos de carrera administrativa consagrados en leyes diferentes. Al respecto señala el demandante:

*"Respecto de la definición de los **Sistemas Específicos de Carrera Administrativa**, contenida en el numeral 1° del artículo 4° acusado, se construye sobre un criterio Orgánico o por **Entidades**, carente de soporte constitucional en los artículos 125 y 130 para afectar la Regla General de la Carrera Administrativa **común** y para crear exceptivamente unos **Sistemas Específicos de Carrera Administrativa consagrados en leyes diferentes.**"*

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El ciudadano Ramón González González intervino en el proceso, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, justificando la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interviniente comienza por señalar que en este tema hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada material toda vez que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-563 de 2000 se pronunció sobre el artículo 4 de la Ley 443 de 1998 que se refería a los sistemas específicos de carrera administrativa y, en concreto, frente a la potestad del legislador para crear dichos sistemas.

De igual forma, en la precitada sentencia, la Corte se refirió al párrafo 1° de la Ley 443 de 1998 que a su vez aludía al deber de vigilancia y administración de los sistemas, por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, el interviniente recuerda que el Magistrado Sustanciador de la Sentencia C-563 de 2000 decidió inadmitir dicho cargo considerando que el párrafo ya había sido objeto de estudio por parte de la Corte mediante la Sentencia C-746 de 1999, operando el fenómeno de la cosa juzgada. Las anteriores razones llevan al interviniente a concluir que el estudio constitucional sometido a consideración de la Corte en esta oportunidad, ya ha sido efectuado.

Por otra parte, el interviniente destaca que el legislador tiene la competencia para establecer sistemas especiales o específicos de carrera administrativa para ciertas categorías de servidores públicos y atendiendo a las singulares características de cada entidad, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución. Esta posición, de acuerdo con el representante del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha sido avalada por la Corte Constitucional no sólo en la Sentencia C-563 de 2000 a la que ya se hizo referencia, sino también en las sentencias C-356 de 1994, C-391 de 1993 y C-616 de 1996

Adicionalmente, el representante del D.A.F.P. indica que como desarrollo de su competencia, el legislador tiene el deber de indicar en los regímenes específicos

de carrera, quien se encuentra encargado de su vigilancia y administración. Este análisis de acuerdo con el interviniente, ya fue realizado por la Corte en la Sentencia C-746 de 1999. Sin embargo, resulta importante recordar que por disposición del artículo 130 de la Constitución, los sistemas específicos o especiales de carrera administrativa se encuentran excluidos de la vigilancia y administración de la Comisión Nacional de Servicio Civil, de ahí que sea el legislador quien deba asignar las mencionadas competencias. En el caso de la norma demandada, la administración corresponde al órgano administrador de la carrera administrativa establecido en cada uno de los sistemas, y la vigilancia, fue asignada por el legislador a la Comisión Nacional del Servicio Civil, aunque pudo haber sido atribuida a cualquier otra entidad, sin que se afecte el artículo 130 de la Constitución.

Finalmente, el interviniente destaca que la norma demandada no crea los sistemas específicos o especiales de carrera administrativa pues cada uno tiene su propia norma de creación, la cual responde a la especificidad de la función que se asume, garantizándose el principio del mérito y el derecho a acceder a los cargos públicos en igualdad de condiciones, según lo establece el artículo 125 de la Constitución.

2. Intervención del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.

En su condición de apoderado especial del Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S), el abogado Bladimir Niño Leal intervino en el proceso de constitucionalidad de la referencia defendiendo la exequibilidad de la disposición demandada.

Para Niño, la naturaleza especial del D.A.S. y la necesidad de mantener un recurso humano competente para asumir las funciones específicas de dicha entidad, ha determinado que en materia de administración de personal, el D.A.S. deba regirse por una normatividad también particular en el tema de la carrera administrativa. En concreto, en el caso del D.A.S se considera que existe un *régimen específico de carrera* para los servidores del área operativa, es decir, los detectives. Mientras que para los servidores públicos que no pertenecen a dicha área y que no son de libre nombramiento y remoción, debe aplicarse el régimen ordinario de carrera.

El interviniente considera entonces que no hay lugar a declarar la inexecutable del sistema específico de carrera administrativo del D.A.S. pues no encuentra oposición con las normas citadas por el accionante. Mucho menos si se tiene en cuenta el precedente de la jurisprudencia constitucional contenido en la Sentencia C-048 de 1997 que ha avalado el sistema específico de carrera del D.A.S. teniendo en cuenta la naturaleza especial de sus funciones y la misión de la entidad.

Luego de realizar una presentación de algunas providencias de la Corte Constitucional que han avalado los sistemas específicos de carrera

administrativa¹, el interviniente concluye que los mismos encuentran su justificación en la naturaleza de las funciones asumidas por las entidades estatales. En este sentido, considera que el asunto sometido a consideración de la Corte no es un tema nuevo, pues la norma demandada no es más que la reproducción del artículo 4 de la Ley 443 de 1998 que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-563 de mayo 17 de 2000, razón por la cual hay lugar a declarar la exequibilidad de la nueva disposición.

3. Intervención de la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

El abogado Jaime Ricardo Saavedra Patarroyo intervino en el proceso de constitucionalidad, en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), defendiendo la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interviniente comienza por considerar que, a diferencia de lo sostenido por el actor, el constituyente del 91 no creó una sola carrera administrativa y otras de carácter especial, sino que creó varias carreras que comprenden las relaciones laborales que se desarrollan al interior del Estado. En este sentido, considera que los sistemas específicos son simplemente carreras administrativas que se rigen por normas propias, pero que se informan de las normas contenidas en la ley general de carrera administrativa. De acuerdo con lo anterior, para el interviniente, la carrera administrativa a la que alude el artículo 125 de la Constitución admite diversas modalidades que dependen de las características propias de cada entidad. De ahí que la norma demandada se ocupe exclusivamente de desarrollar el mandato constitucional establecido en el artículo 125 de la Constitución que se refiere al ingreso y la permanencia en los cargos de carrera, permitiendo la flexibilización razonada y objetiva de la carrera administrativa, según la entidad estatal de la que se trate.

Para sustentar su posición, el interviniente cita algunos fragmentos de las sentencias C-563 de 2000 y C-725 de 2000, en las que la Corte Constitucional analizó el tema de los sistemas específicos de carrera administrativa. De este recuento jurisprudencial concluye que esos sistemas pueden ser creados por el legislador para las entidades que por su naturaleza y especialidad deben cumplir funciones técnicas o especializadas, como es el caso de la DIAN.

Con respecto al cargo del accionante dirigido contra el numeral 3 del artículo 4 acusado, que se refiere a la competencia limitada de la Comisión Nacional del Servicio Civil en los sistemas específicos de carrera, el interviniente considera que dicha acusación tampoco está llamada a prosperar. Básicamente, el representante de la DIAN considera que es una potestad del legislador, señalar de manera clara a quien corresponde la administración y la vigilancia del sistema de carrera administrativa especial. Adicionalmente, considera el interviniente, de haberse otorgado a la Comisión tanto la función de vigilancia

¹ Dentro de las cuales se destacan la C-563 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

como la de administración, se habría desvirtuado su carácter especial, quedando sin sentido su clasificación como sistema específico.

Finalmente, el interviniente sostiene que el contenido de la norma acusada ya fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en las Sentencias C-563 y 725 de 2000, en este sentido hay lugar a la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada por existencia de cosa juzgada material en el asunto bajo examen constitucional.

4. Intervención de la Unidad Administrativa Especial - Aeronáutica Civil

En escrito recibido en esta Corporación el día 27 de Junio de 2005, el apoderado de la Aeronáutica Civil, Ricardo Álvarez Ospina solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

De acuerdo con el interviniente, la actividad desplegada por la Aeronáutica tiene una naturaleza especial pues comporta una importancia estratégica para la seguridad del Estado. En esta medida, la naturaleza especial de sus funciones justifica la existencia de un régimen especial de carrera administrativa que tenga dentro de sus características el *elemento de confianza* en la selección del personal, tal y como ha sido entendido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-161 de 2004 y la C-195 de 2003, pues el mismo garantiza la escogencia de personal altamente calificado para desarrollar las funciones atribuidas por la ley a la entidad.

De acuerdo con lo anterior, existe la necesidad de crear e implementar un sistema especial de carrera administrativa para el caso de la Aeronáutica Civil, situación que se encuentra expresamente avalada por el artículo 125 de la Constitución. Por esta razón, no hay lugar a declarar la inexecutable del artículo 4 de la ley 909 de 2004 demandado.

5. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud

El abogado Fernando González Moya intervino en el proceso de constitucionalidad como representante de la Superintendencia Nacional de Salud, solicitando a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

De manera preliminar, el interviniente considera que el actor de este proceso incurre en un error lógico al demandar una norma que sólo dispone una habilitación. De acuerdo con su posición, la norma acusada simplemente establece un conjunto de lineamientos que deben ser tenidos en cuenta por el gobierno nacional en el momento en que reglamente los sistemas específicos de carrera administrativa. Se trata de una potestad que el legislador podía trasladar al Gobierno Nacional para que regulara los diferentes aspectos de un sistema específico de carrera, dentro de los parámetros trazados en el artículo demandado.

Adicionalmente, el interviniente aclara que la norma demandada recoge los lineamientos generales de un sistema específico de carrera sólo para algunas entidades del Estado, dentro de las cuales se incluyen las superintendencias. Esto significa que dichos sistemas específicos de carrera administrativa han sido creados atendiendo a las funciones especiales que cumplen ciertos organismos de la Administración Pública, con el fin de diseñar esquemas de selección y de permanencia de los funcionarios en la entidad, que atienda precisamente a la especialidad de la entidad respectiva.

Por último, el interviniente precisa que con la disposición acusada tampoco resulta afectada la competencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues a la misma le compete legalmente la vigilancia de los sistemas específicos consagrados en la ley. Esta situación, de acuerdo con el abogado interviniente, fue declarada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-725 de 2000, al estudiar el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

6. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

El ciudadano Ramón Francisco Cárdenas, en su calidad de apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio, intervino en el proceso de la referencia solicitando igualmente la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Para el ciudadano, el actor parte de una interpretación ligera de la norma acusada pues no considera que en el momento de su expedición, el legislador tuvo en cuenta que ciertas entidades del Estado tienen funciones de naturaleza especial y de carácter eminentemente técnico que requieren de un sistema específico de carrera administrativa que garantice la vinculación de funcionarios lo suficientemente competentes para asumir esa clase de responsabilidades. Dentro de esas entidades con funciones técnicas y especializadas se encuentran las Superintendencias y, en concreto, la de Industria y Comercio que, de acuerdo con el interviniente requiere necesariamente de un sistema específico de carrera administrativa.

El interviniente finaliza su exposición reiterando las amplias potestades del legislador para diseñar y regular la carrera administrativa, como respuesta a las necesidades cambiantes de la administración y de la función pública. De ahí que el artículo 125 de la Constitución permita la creación de carreras administrativas especiales como el sistema de carrera de las Superintendencias.

7. Intervención de la Superintendencia de Economía Solidaria

La abogada Rosalba Pardo Pardo actuando en calidad de apoderada judicial de la Superintendencia de Economía Solidaria intervino en el proceso de constitucionalidad solicitando la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

Para la abogada Pardo, el demandante desconoce que una de las finalidades de la

nueva ley de carrera administrativa consistió en establecer el sistema específico de carrera para las superintendencias atendiendo a (i) la naturaleza del servicio público prestado; (ii) su carácter de organismos técnicos y (iii) el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por la ley.

De acuerdo con lo anterior, la interviniente no encuentra irregularidad alguna en el proceso de expedición de las leyes y decretos que crearon el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias, pues el mismo atiende a la especificidad de las funciones atribuidas a dichas entidades. Por esta razón, considera que no hay lugar a acceder a las pretensiones del actor de este proceso.

8. Intervención de la Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades intervino en el proceso de constitucionalidad a través de su apoderado Víctor Alfonso Estupiñán Perdomo. Para el interviniente, no hay lugar a declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada toda vez que (i) los sistemas especiales de carrera administrativa pueden tener origen en la Constitución o en la ley; (ii) la naturaleza de dichos sistemas obedece a las funciones especiales de algunas dependencias estatales que los legisladores primario y derivado han considerado que deben tener un sistema específico de carrera administrativa; (iii) ya existe una posición jurisprudencial que avala la exclusión de algunas funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil en dichos sistemas y por lo tanto obra el fenómeno de la Cosa Juzgada material; (iv) el artículo 53 de la ley 909 de 2004 otorgó al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que contengan la regulación de los sistemas específicos de carrera administrativa, lo cual incluye definir quién debe tener la administración de dichos sistemas, dado que la vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil; (v) existe plena consonancia entre lo establecido en el artículo 130 de la Constitución y las decisiones adoptadas por el sistema especial establecido en la ley, puesto que el legislador está facultado para atribuir la vigilancia de los sistemas especiales a la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con la cláusula general de competencia de que está investida por la Constitución.

9. Intervención de la Superintendencia de Valores

El ciudadano Jorge Humberto Tinjacá García intervino en el proceso de constitucionalidad como representante de la Superintendencia de Valores, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

El interviniente concentró la defensa de constitucionalidad de la disposición en el cargo relativo a la supuesta falta de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil y fundamentó su oposición a la acción presentada en tres argumentos:

(i) Existe una distinción, no realizada por el demandante, entre sistemas especiales y específicos de carrera administrativa: los sistemas especiales tienen

origen constitucional; mientras que los específicos tienen origen legal. Sin embargo, aun los sistemas específicos son considerados como regímenes de carrera administrativa especiales.

(ii) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la vigilancia y administración de los sistemas específicos de carrera administrativa, en principio, no corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues se trata de un régimen especial expresamente excluido de la administración y vigilancia de la Comisión por mandato constitucional.

(iii) Pese a lo anterior, el legislador es competente para atribuir a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración o vigilancia de las carreras, al establecer el carácter especial del régimen aplicable. Por esta razón no hay razón alguna para declarar la inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 4 de la ley 909 de 2004, puesto que el Congreso estaba plenamente facultado para determinar que la vigilancia de los regímenes especiales de creación legal correspondiera a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

10. Intervención de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

La abogada Magda Johanna Mejía Cadena intervino en el proceso de constitucionalidad solicitando la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Para Mejía, del contenido del artículo 125 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia², se infiere que el sistema de carrera administrativa es prioritario con el propósito de garantizar la estabilidad de los funcionarios públicos. Esto no significa que el legislador no pueda establecer algunas excepciones a ese sistema general, sin que ello signifique que las mismas no deban encontrarse debidamente fundamentadas.

En este sentido considera que el artículo 4 demandado es constitucional, pues considera que lo importante es que primen los cargos de carrera administrativa para garantizar la *estabilidad y permanencia* de los funcionarios que prestan sus servicios al Estado, pero además que se acepte la existencia de sistemas específicos que atiendan a la especialidad de las funciones desplegadas por los empleados de ciertas entidades.

11. Intervención del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC)

En su calidad de Representante Legal del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), el Mayor Ricardo Emilio Cifuentes Ordóñez defendió la exequibilidad de la disposición acusada.

Inicialmente, el director del INPEC destacó el carácter especial y el origen preconstitucional de la carrera administrativa del INPEC. Para el interviniente, si bien este hecho no constituye *per se* la única razón para declarar inexecutable la norma demandada, considera que no fue la intención del constituyente de 1991,

² La interviniente cita un aparte de la Sentencia C-195 de 1994 en este punto.

suprimir las carreras especiales anteriores a la promulgación de la Constitución, pues la misma reconoce la posibilidad de que coexistan la carrera administrativa general y también las especiales.

Posteriormente, el Mayor Cifuentes cita algunas normas que fundamentan el sistema específico de carrera administrativa del INPEC y recuerda que la Corte Constitucional ha avalado no sólo las normas que la reglamentan³, sino la competencia del legislador para crear regímenes especiales atendiendo a determinadas categorías de servidores públicos, dentro de los que se incluye los funcionarios del INPEC, situación que fue ratificada en el artículo 4 demandado.

Por último, el director general del INPEC precisa que en la Sentencia C-563 de 2000, la Corte ya consideró que la vigilancia de los sistemas administrativos de carrera administrativa corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, razón por la cual no hay lugar a declarar la inexecutable de la norma demandada por este cargo.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, en concepto No.3881 recibido el 22 de julio de 2005, solicitó a la Corte Constitucional declarar executable el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, salvo la expresión *"a las que regulan la función pública"* contenida en el numeral 1°, la cual debe ser declarada inexecutable.

Luego de realizar un resumen de los planteamientos de la demanda y del problema jurídico que entraña, el jefe del Ministerio Público destacó que la promulgación de una norma que establece sistemas específicos de carrera administrativa hace parte de la facultad propia del legislador, para la adecuada realización de los fines estatales. En este sentido, destaca que la complejidad de la administración pública, hace necesaria la adecuación, por parte del legislador, de los distintos regímenes de carrera administrativa a las necesidades de la comunidad y a las características particulares inherentes a los diferentes servicios que desempeña el Estado. Sin embargo, la tarea del legislativo encuentra sus límites en el orden constitucional vigente y en la filosofía que inspira el régimen general de la carrera administrativa.

De acuerdo con el Procurador, la facultad reconocida al legislador para establecer las excepciones a un régimen general de carrera ha sido reconocida por la Corte Constitucional desde el año 93, en la Sentencia C-071 cuando esta Corporación sostuvo: *"Se observa que la regla general en materia de función pública es la carrera. La Carta establece algunas excepciones por vía de enunciación, y deja en manos del legislador la fijación de otras excepciones"*

Siguiendo esa línea de interpretación, el Procurador General de la Nación considera que no hay lugar a declarar la inexecutable del artículo 4 demandado toda vez que de su contenido no se puede inferir que se alteren o

³ En Sentencias como la C-108 de 1995, C-507 de 1995, C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-563 de 2000.

desaparezcan los regímenes generales y especiales de los que trata el artículo 125 de la Constitución que el actor considera vulnerado. De igual forma, tampoco es posible afirmar que los sistemas específicos estén adicionando de forma indiscriminada e inconstitucional los regímenes especiales que la propia Constitución consagra.

Por otro lado, el Procurador considera que la acusación frente a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil tampoco está llamada a prosperar, teniendo en cuenta que el artículo 130 de la Constitución establece que a dicha Comisión le corresponde la administración y vigilancia de las carreras administrativas, salvo aquéllas de carácter especial. Sin embargo, de acuerdo con el Procurador, los sistemas específicos hacen parte del sistema general de carrera administrativa, lo cual no excluye la posibilidad de que la Comisión adelante la vigilancia de los mismos. Ahora bien, dada la especificidad de sus funciones, resulta necesario que temas como el ingreso, la capacitación, la permanencia, el ascenso y el retiro de los funcionarios se regulen por normas especiales, como lo dispone el artículo demandado sin que se desconozca disposición constitucional alguna. En este punto, el jefe del Ministerio Público es enfático en destacar que el artículo acusado no implica *per se* la creación de un régimen especial de carrera administrativa, pues *"la especificidad se encuentra en la necesidad de adoptar un sistema diferente para ciertos sectores de la administración y no en la ley misma, ello es, que la Ley 909 no está creando en su artículo 4° regímenes especiales de carrera administrativa y, que, por ende, los sistemas específicos no hacen parte de los regímenes especiales."*

Finalmente, el Procurador consideró que no era posible afirmar, como lo hace el numeral 1° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, que las leyes que regulan los sistemas específicos de carrera administrativa sean diferentes a las que regulan la *función pública*. A su juicio, las leyes que reglamentan los sistemas específicos de carrera hacen parte de la *función pública*, tal y como lo entendió la Corte en la Sentencia C-037 de 2003. En este sentido, entiende que del universo de reglas que regulan la función pública, no pueden omitirse las que regulan los sistemas específicos de carrera, como lo hace el numeral 1° del artículo acusado, que especialmente desconoce el concepto específico de la función pública entendido, como *aquellas normas que determinan las variables del sistema, entre otras, los distintos órganos o entidades que de una u otra manera tienen las competencias para el manejo del recurso humano al servicio del Estado*. Por ello solicita declarar inexecutable la expresión *"a las que regulan la función pública"* contenida en el numeral 1° del artículo 4° demandado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra un precepto normativo que hace parte de una Ley de la República (artículo 4° de la Ley 909 de 2004), la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico.

Tal y como se mencionó en el acápite de antecedentes, la presente demanda de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*. Dicha norma que se ocupa de regular lo relacionado con los *“sistemas específicos de carrera administrativa”*, así:

- (i) Define lo que se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa, señalando que son *“aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública”*. (Numeral 1°).
- (ii) Establece las entidades del Estado cuyo personal se rige por sistemas específicos de carrera, disponiendo que son quienes prestan sus servicios en: (a) el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), (b) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), (c) la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), (d) las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (pero sólo respecto el personal científico y tecnológico), (e) las Superintendencias, (f) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y (g) la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. (Numeral 2°).
- (iii) Determina la entidad que tiene a su cargo la vigilancia de los sistemas específicos de carrera, atribuyéndole tal competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil. (Numeral 3°).
- (iv) Y prevé, como medida provisional, la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004 para las entidades sometidas a regímenes específicos cuya regulación no haya sido expedida, como es el caso de los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. (Parágrafo único).

Contra la disposición citada el demandante formula dos cargos de inconstitucionalidad:

- El primero lo dirige contra toda la norma, por considerar que el legislador desbordó su ámbito de competencia al crear sistemas

específicos de carrera, ya que la Constitución, en los artículos 125 y 130, sólo prevé la existencia de una carrera administrativa común, que es la regla general, y, por excepción, la existencia de unas carreras especiales que son señaladas expresa y directamente por el propio Ordenamiento Superior. A juicio del actor, por fuera de los regímenes especiales de creación constitucional, no puede el legislador establecer otras excepciones a la carrera administrativa común.

- El segundo lo dirige contra el numeral 3°, pues entiende que al asignarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente la “*vigilancia*” de los sistemas específicos de carrera, desconoce abiertamente la cláusula general de competencia que por mandato del artículo 130 Superior tiene dicha entidad, cual es la de “*administración y vigilancia*” de las carreras de los servidores públicos con excepción hecha de las que tengan carácter especial. En este sentido, bajo la consideración que los sistemas específicos no hacen parte de los regímenes especiales, el actor aduce que la Competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil es para la “*administración y vigilancia*” de los regímenes específicos de carrera y no sólo para la vigilancia tal como lo prevé el numeral acusado.

Los distintos intervinientes, incluido el Ministerio Público, coinciden en rechazar las acusaciones formuladas contra el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, señalando que el tema en él regulado ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, quien en distintos pronunciamiento ha dejado claro que el legislador sí tiene competencia para establecer sistemas específicos de carrera y, por tanto, para definir lo atinente a su régimen de administración y vigilancia.

Así las cosas, de acuerdo con la situación fáctica, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer lo siguiente:

- Si dentro de las atribuciones que en materia de carrera administrativa le otorgan los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política, el legislador puede crear “*sistemas específicos de carrera*”, distintos del régimen general, o si, por el contrario, al hacerlo desborda el ámbito de sus competencias constitucionales y viola las disposiciones superiores citadas.
- Si al asignarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil la “*vigilancia*” de los sistemas específicos de carrera de origen legal, excluyéndola de la “*administración*” de tales sistemas, el legislador desconoció el mandato contenido en el artículo 130 de la Carta, en virtud del cual se le asigna a la referida entidad la doble atribución de “*administración y vigilancia*” de las carreras de los servidores públicos con excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Para efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte tendrá en cuenta los criterios jurisprudenciales que en relación con la materia ha venido fijando la jurisprudencia constitucional, haciendo la precisión que el

pronunciamiento de constitucionalidad en este caso se limitará, exclusivamente, a los cargos que han sido formulados en la demanda.

3. Primer cargo. La carrera administrativa como criterio general para el acceso al servicio público y la facultad del Legislador para crear sistemas específicos de carrera administrativa.

Tal como se anotó, el primer cargo, formulado contra el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, se sustenta en una presunta falta de competencia del Legislador para crear sistemas especiales de carrera administrativa, denominados en dicha preceptiva “*sistemas específicos*”, ya que, según el actor, por disposición de los artículos 125 y 130 de la Carta, los sistemas especiales de carrera sólo tienen origen constitucional.

Para resolver tal acusación caben las siguientes consideraciones:

Conforme lo ha reconocido esta Corporación en innumerables pronunciamientos sobre la materia⁴, el Constituyente del 91, siguiendo el derrotero trazado en la reforma plebiscitaria de 1957, acogió el mérito como el criterio imperante para el acceso al servicio público, buscando mantener con ello un sistema efectivo de nombramiento y provisión de cargos que permitiera no solo cumplir con los fines y programas de la organización del Estado, sino también garantizar objetivos básicos de dicha organización como la moral administrativa, la imparcialidad política de los funcionarios, la igualdad de oportunidades para los aspirantes a los empleos públicos y la estabilidad en el servicio.

En esa orientación, acorde con los principios llamados a desarrollar la función administrativa (C.P. art. 209), el artículo 125 de la actual Carta Política consagra, como regla general, que los empleos en todos los órganos y entidades del Estado deben proveerse mediante el sistema de carrera, precisando a su vez que a la carrera se accede a través del concurso público de méritos y que es competencia del legislador la determinación del régimen jurídico correspondiente, debiendo fijar el sistema de nombramiento, los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, así como también las causales de retiro del servicio oficial.

A título de excepción, la disposición constitucional citada excluye del régimen de carrera los empleos “*de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley*”; en este último caso, previendo una causal exceptiva abierta

⁴ En la Sentencia C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), expresó la Corte sobre el particular: “Como es bien sabido, el plebiscito de 1957 fue la primera manifestación directa, en materia de Reforma Constitucional, del constituyente primario en la historia de Colombia. Lo que lo movió a elevar la carrera administrativa a canon constitucional, fue, dentro del espíritu que inspiró ese trascendental proceso, garantizar la estabilidad en los cargos públicos, con base en la experiencia, la eficiencia y la honestidad en el desempeño de los mismos...”. Como complemento de lo anterior, en el mismo pronunciamiento la se precisó que la carrera administrativa tuvo su primera aparición en la legislación colombiana con la Ley 165 de 1938, cuyo artículo 4o. estableció, como regla general, que todos los empleados que prestaron sus servicios en los ramos fiscal y administrativo, conforme a los artículos 39 y 40 del Código de Régimen Político y Municipal, quedaban sujetos a la carrera administrativa, salvo las excepciones allí previstas.

que le otorga al Congreso la facultad para determinar qué otros empleos, además de los previstos en la norma Superior citada, se rigen por un sistema distinto al de carrera administrativa.

Sobre dicha facultad, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que la misma es de interpretación restrictiva, en cuanto no es posible que por esa vía se desnaturalice la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben proveerse por el sistema de carrera. Para la Corte, la competencia otorgada al legislador en ese campo no puede entrar en contradicción con la esencia misma del sistema de carrera, ni tampoco generar un efecto contrario al querido por el constituyente del 91: que la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general⁵.

Así, aun cuando al tenor de la Constitución se pueden desarrollar excepciones al principio general de la carrera administrativa, por disposición del mismo texto Superior debe mantenerse como una prioridad dicho régimen, por ser éste el que mejor interpreta el principio del merecimiento como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro de los cargos públicos. En este sentido, la cobertura del sistema de carrera se extiende de tal forma que en caso de existir empleos cuyo sistema de provisión no haya sido establecido por la Carta o defino por la ley en forma razonable y justificada, es necesario acudir a la regla general, es decir, al concurso público de meritos para la provisión de cargos en el servicio estatal⁶.

Refiriéndose al régimen de carrera, esta Corporación ha sosteniendo que su institucionalización e implementación, en los términos previstos por la Constitución Política y salvo las excepciones ya señaladas, busca que la administración pública cuente con servidores de las más altas calidades para enfrentar con éxito las responsabilidades que la Constitución y las leyes han confiado a las entidades del Estado⁷, responsabilidades que exigen, para su adecuado cumplimiento, “la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública que posibiliten la realización de los fines y objetivos estatales más próximos, como lo son el servicio a la comunidad, la satisfacción del interés general y la efectividad de los principios, derechos y deberes que la propia constitución reconoce a todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional”⁸.

Así entendido, el sistema de carrera por concurso de méritos comporta, en realidad, un proceso técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permiten 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 como lo pueden ser el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo; criterios

⁵ Cfr. las Sentencias C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-306 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), entre otras.

⁶ Cfr. sentencia C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

⁷ Sentencias C-479/92 (Ms.Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1079 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁸ Sentencia C-1079 de 2002, (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

que, por lo demás, se contraponen a los nuevos roles del Estado e influyen negativamente en su proceso evolutivo de modernización, racionalización y optimización, implementados con el objetivo de avanzar en la prestación de un mejor servicio a la comunidad.

En suma, la Corte ha destacado que la *ratio iuris* de la carrera es la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública⁹, es decir, organizar el servicio público a través de la expedición de una regulación que consagre el mérito como criterio básico para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio, con lo cual se objetiviza el manejo del personal y se sustraen los empleos del Estado de factores subjetivos que pugnan con el adecuado ejercicio de la función pública¹⁰.

Acorde pues con el espíritu que inspira el régimen de carrera, en la Sentencia C-517 de 2002 (Ma.P. Clara Ines Vargas Hernández), esta Corporación, recogiendo la posición adoptada en fallos precedentes, precisó que dicho régimen y la facultad del legislador para implementarlo, deben estar direccionadas hacia el cumplimiento de tres objetivos básicos:

“i) La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;

ii) La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40-7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y

iii) La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado¹¹.”

Conforme con tales objetivos, se ha considerado que, además de constituirse en pilar fundamental de la estructura organizacional del Estado, el sistema de carrera tiene la connotación de principio de orden superior, toda vez que coadyuva a la “realización y consecución de otros principios como la igualdad, eficacia, prevalencia del interés general e imparcialidad, y de ciertos derechos fundamentales como el trabajo, el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y aquellos derivados de las garantías laborales reconocidas expresamente por el artículo 53 de la actual Carta Política -igualdad de oportunidades, estabilidad laboral, reconocimiento e irrenunciabilidad de beneficios mínimos-”¹².

⁹ Cfr. Sentencia C-195 de 1994, (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

¹⁰ Cfr. Sentencia C-071 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

¹¹ Ver entre otras, las sentencias T-419/92 y C-479/92

¹² Sentencia C-1079 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En esa misma línea de interpretación se pueden consultar las Sentencias C-195 de 1994, C-356 de 1994 y C-563 de 2000.

Ahora bien, de acuerdo con el contenido del artículo 130 Superior, el cual le asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos -salvo de las que tienen carácter especial-, la jurisprudencia ha dejado establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa¹³: la carrera general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004, y las carreras de naturaleza especial. En relación con los regímenes especiales, ha destacado que éstos tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general, y también tienen origen legal, en la medida que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley.

Sin pretender establecer una enumeración taxativa, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, en las Sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-746 de 1999, este Tribunal ha calificado como regímenes especiales de origen constitucional, el de los servidores públicos pertenecientes a las siguientes entidades estatales: (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. arts. 217 y 218); (ii) la Fiscalía General de la Nación (C.P. art. 253); (iii) la Rama Judicial del poder público (C.P. art. 256-1°); (iv) la Contraloría General de la República (C.P. art. 268-10°); la Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 279) y las universidades del Estado (C.P. art. 69).

Respecto de los regímenes especiales de origen legal, los mismos han sido denominados por el legislador “*sistemas específicos de carrera administrativa*”, y definidos, inicialmente en el artículo 4° de la Ley 443 de 1998 y ahora en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, como “*aquellos que en razón a la singularidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagrados en leyes diferentes a las que regulan la función pública*”.

El propio artículo 4° de la Ley 909 de 2004 determina que son *sistemas específicos de carrera* los que rigen para el personal que presta sus servicios en las siguientes entidades públicas: (i) el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); (ii) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec); (iii) la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); (iv) las superintendencias; (v) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; (vi) la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil; y (vii) el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹³ Cfr. las sentencias C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-517 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Sobre dichos *sistemas específicos*, ha precisado la jurisprudencia que éstos pueden existir, es decir, que son en principio constitucionalmente admisibles, toda vez que su configuración e implementación hace parte de la competencia asignada al legislador para regular todo lo atinente a la función pública y, particularmente, a la carrera administrativa.

En efecto, a través de distintos pronunciamientos sobre la materia, la Corte se ha ocupado de definir cuál es el ámbito de competencia del legislador en el campo de la regulación del sistema de carrera administrativa, precisando que, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política, aquél se encuentra habilitado para establecer regímenes especiales de carrera distintos a los de origen constitucional, conocidos en el argot legislativo como *sistemas específicos*, los cuales pueden ser creados directamente por el Congreso o por el Ejecutivo a través del otorgamiento de facultades extraordinarias.

La posición adoptada por la Corte en torno a este tema, fue ampliamente explicada en la Sentencia C-563 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), a propósito de una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 4° de la ley 443 de 1998, cuyo contenido normativo fue reproducido casi en su integridad por la disposición demandada en este juicio -el artículo 4° de la Ley 909 de 2004-. En aquella oportunidad, al decidir sobre la misma acusación que ahora se plantea, la Corte sostuvo que el Congreso de la República, conforme a la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 Superior y la atribución otorgada por los artículos 125 y 130 del mismo ordenamiento, es el órgano competente para adelantar las tareas de implementación y diseño de la carrera administrativa y, por lo tanto, debe gozar de un amplio margen de flexibilidad que le permita adecuar los componentes constitucionales y legales de la misma, tanto a la complejidad que presenta la función pública, como a las variables que se producen en su seno.

A partir de esa reflexión, se manifestó en el fallo que la naturaleza compleja de la función pública justifica que el legislador pueda diseñar "*sistemas específicos de carrera administrativa*", en los casos en que las normas de la carrera general no le permitan a las entidades estatales cumplir adecuadamente con sus funciones o, en su defecto, cuando interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos. En relación con esto último, destacó la Corte que la existencia de los *sistemas específicos* no pretende excluir del régimen de carrera al personal de las entidades estatales sometidas al mismo, sino diseñar sistemas alternos o complementarios considerando sus particulares circunstancias, esto es, teniendo en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones y tareas a ellas asignadas, las cuales no permiten homologación con las que normalmente llevan a cabo otros organismos del Estado. En esta dirección, se dijo expresamente en alguno de los apartes de la citada sentencia, lo siguiente:

"(...) [L]a función de diseñar y regular la carrera administrativa, que le corresponde al legislador, ha de incluir un componente de flexibilidad que garantice su

adecuación a las disímiles y cambiantes circunstancias de la función pública; un aparato estático, rígido, que no permita la adecuación de sus elementos constitutivos esenciales a las singulares necesidades de cada una de las entidades del Estado, no sólo no correspondería a la concepción de la función pública que subyace en la Constitución, sino que impediría la realización de los objetivos y principios del paradigma mismo del Estado social de derecho (...)"

"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, dirigido 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.

No se trata entonces de exceptuar a esas entidades del régimen de carrera, sino de diseñar un sistema especial para cada una de ellas, dada su singularidad y especificidad; los regímenes especiales o "sistemas específicos" como los denominó en legislador en la norma impugnada, son carreras administrativas reguladas por normas propias, que atienden, de una parte la singularidad y especificidad de las funciones que a cada una de ellas corresponde y de otra los principios generales que orientan la carrera administrativa general contenidos en la ley general que rige la materia." (Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz)

Acorde con los presupuestos que justifican la creación de los *sistemas específicos de carrera*, la Corte ha señalado que el ejercicio de la competencia legislativa en esa materia es reglada, en el sentido que la misma debe ejercerse de conformidad con los parámetros constitucionales que orientan el servicio público y, en particular, el régimen de la carrera. Así, reiterando la posición jurisprudencial, en la precitada Sentencia C-563 de 2000 esta Corporación sostuvo que para efectos de la configuración de los *sistemas específicos de carrera*, el legislador debe tener en cuenta, tanto la singularidad y especificidad de las funciones que corresponde cumplir a las distintas entidades estatales, como los principios básicos que orientan la carrera administrativa general contenidos en la ley general que rige la materia.

Sobre el particular, explicó la Corporación que el diseño de los *sistemas específicos de carrera* debe estar amparado en un principio de razón suficiente, toda vez que su regulación tiene que estar precedida de una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que se pueda garantizar, por una parte, que la inclusión en el ordenamiento jurídico de un nuevo *sistema específico de carrera* va a contribuir en forma efectiva y eficaz al cumplimiento y realización de las funciones que le han sido

asignadas por la Constitución y la ley a la entidad beneficiaria del mismo, y por la otra, que no se van a reconocer diferencias de trato para ciertos sectores de servidores públicos que no se encuentren debidamente justificadas y que puedan degenerar en una violación del principio de igualdad de trato.

Al respecto, se indicó en la Sentencia C-563 de 2000, citando a su vez lo expuesto por la Corte en pronunciamientos precedentes:

"La facultad del legislador, ha dicho la Corte, '...debe estar orientada por un principio de razón suficiente en la determinación legal que justifique la inclusión de un cargo de libre nombramiento y remoción, pues si esa justificación no aparece claramente entonces prima la regla general establecida en la Constitución, esto es, la carrera administrativa'¹⁴; esa directriz es también aplicable cuando se trate de definir 'sistemas específicos de carrera', decisión que puede adoptar al legislador, siempre que medie un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la decisión de sacar de la órbita del sistema general de carrera a una determinada entidad, arguyendo la singularidad, proyección e importancia de las funciones a su cargo" (Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz).

De igual manera, la Corte ha destacado que los *sistemas específicos* de carrera son constitucionales en cuanto respeten el principio general que orienta el régimen de carrera general, esto es, en la medida en que en ellos se "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."¹⁵

Amparada en los criterios que delimitan la competencia legislativa para crear los *sistemas específicos de carrera*, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que dichos sistemas, aun cuando se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera en ciertos organismos públicos, no tienen identidad propia, es decir, no son considerados por ese sólo hecho como regímenes autónomos e independientes. Al respecto, ha precisado la Corporación que los *sistemas específicos* son en realidad una derivación del régimen general de carrera en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, sólo se apartan de éste en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose en esos casos la expedición de una regulación complementaria más flexible, que permita armonizar y hacer compatible el sistema de carrera ordinario con las atribuciones que le hayan sido asignadas a tales entidades.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 334 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁵ Sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

Para este Tribunal, la filosofía que inspira la carrera administrativa como mecanismo general para provisión de cargos en el servicio público, permite inferir que, en materia de *sistemas específicos* de origen legal, la facultad del legislador esta circunscrita exclusivamente a la posibilidad de “flexibilizar” las garantías y reglas previstas en el régimen general de carrera, en procura de adaptar estas últimas a la singularidad y especificidad de las funciones que le hayan sido asignadas a una determinada entidad, manteniendo en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia.

Por eso, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 125 de la Constitución, el legislador debe evaluar, como primera opción, la inclusión del personal de las entidades del Estado al régimen de carrera ordinaria, de forma tal que sólo pueda acudir a la creación de *sistemas específicos*, cuando respecto de ciertos organismos públicos se encuentre plenamente acreditado que no cabe aplicarle en su conjunto las normas que regulan la carrera administrativa general o común conforme a su formulación original; acreditación que, como ya se anotó, debe estar fundada en razones técnicas, operativas y funcionales, dirigidas a optimizar el cumplimiento de las actividades asignadas a cada entidad.

Vistas así las cosas, la incorporación de las carreras especiales de origen legal al sistema general de carrera, deriva no sólo del deber que tiene el legislador de observar los fundamentos y principios que rigen este último, sino también del hecho de tener que adelantar una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumplen las instituciones públicas, pues de ello depende que una determinada entidad permanezca en el régimen general de carrera o que sea beneficiaria de una regulación más flexible, es decir, que su personal se someta a un sistema especial de carrera.

Esta relación de conexidad y dependencia entre los *sistemas específicos* de carrera y el régimen general fue explicada por la Corte en la Sentencia C-563 de 2000, en los siguientes términos:

“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.

Lo anterior por cuanto si bien dichos sistemas no se regirán por las normas de carrera de carácter general, dada su singularidad y especialidad, si deberán estar sometidos a otras de carácter especial que produzca el legislador, lo que no implica, como parece entenderlo el actor, que a través de éstas últimas el Congreso pueda excluir del régimen de carrera, sin más, las entidades que él arbitrariamente decida, pues aquel se impone ‘para todos los empleos de los órganos y entidades del Estado, salvo las excepciones de la Constitución y de la ley’; para lo que está habilitado el legislador es para flexibilizar las garantías de dicho régimen general, en razón de la singularidad y especificidad

del objeto de una determinada entidad, siempre y cuando con sus decisiones no vulnere, contradiga o desconozca el ordenamiento superior.

En ese sentido, en anteriores oportunidades se ha pronunciado esta Corporación, al señalar que el legislador, para dar cumplimiento al mandato del artículo 125 de la Carta Política, deberá optar en primera instancia por el régimen de carrera ordinaria y sólo podrá establecer regímenes de libre nombramiento y remoción **o regímenes especiales que flexibilicen las garantías de carrera**, cuando para ello exista una razón suficiente.¹⁶

“...”

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al señalar, que si bien la carrera administrativa ‘...se constituye en el instrumento más adecuado, ideado por la ciencia de la administración, para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, asegurando su acceso en condiciones de igualdad (art. 13 de la C.N.), promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano, alejando interesadas influencias políticas e inmorales relaciones de clientela, conceptos éstos de eficiencia que comprometen la existencia misma del Estado.’¹⁷, ello no es óbice para reiterar, ‘...que **bien puede el legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la C.P. establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos**, ...en los cuales, al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad ...’¹⁸”

En la Sentencia C-356 de 1994, la Corte se había referido al tema sosteniendo:

“Reitera la Corte en este sentido, que bien puede el legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos al servicio del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, en los cuales, al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad, para que el Gobierno pueda introducir los cambios de personal acordes con la naturaleza de las funciones que estas dependencias cumplen, inclusive para señalar como de libre nombramiento y remoción aquellos cargos que lo exijan, por razón de la responsabilidad, la dirección y la confianza que se les deposita”.¹⁹

En los términos expuestos, caben dos conclusiones básicas. Que el régimen común de la carrera se constituye en la regla general para la provisión, permanencia y retiro de los servidores públicos; y que el legislador es competente para crear *sistemas específicos de carrera* cuando las circunstancias particulares así lo exijan, siendo el propósito de tal habilitación el de armonizar, en cada caso concreto, el régimen general de carrera a las características específicas que identifican a ciertas entidades del Estado, lo

¹⁶ Sobre el tema ver, entre otras, las sentencias de esta Corporación distinguidas con los números C-195 de 1994, C-299 de 1994, C-356 de 1994, C-514 de 1994, C-306 de 1995, C-525 de 1995.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 356 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Sentencia C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

cual a su vez ha permitido ubicar a dichos regímenes dentro de la estructura del sistema general de carrera administrativa.

Como ya se anotó, la posición según la cual, el legislador está habilitado constitucionalmente para establecer *sistemas específicos de carrera*, atendiendo a la naturaleza de las funciones que cumplen determinados entes administrativos y basados en criterios razonables, objetivos y racionales, no solo aparece contenida en la Sentencia C-563 de 2000 a la que se hizo expresa referencia. Dicha tesis también ha sido expuesta por la Corte, entre otras, en las Sentencias C-071 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-507 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-725 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En la Sentencia C-507 de 1995, se expresó sobre el particular:

"A juicio de la Corte, el señalamiento que se hace en la Constitución de las carreras especiales debe interpretarse en el sentido de la existencia de un mandato expreso y concreto del Constituyente, para que en determinadas entidades del Estado se organizara un sistema de carrera administrativa especial, atendiendo a la naturaleza o a las particularidades de las actividades asignadas a ellas, desde el punto de vista funcional, técnico y operativo y, obviamente con miras a asegurar la moralidad, eficiencia y eficacia de la correspondiente función pública. Pero ello no es obstáculo, para que el legislador dentro de la competencia discrecional que tiene para regular todo lo atinente a la función pública y, específicamente, a la carrera administrativa (arts. 125, 130 y 150-23) pueda establecer carreras especiales que aseguren el adecuado cumplimiento de los cometidos y funciones del Estado, por diversas razones técnicas, operativas y funcionales, tales como, la especificidad de las actividades, que no permite su homologación con las que desarrollan normalmente otros funcionarios o empleados estatales, la necesidad de establecer líneas de orientación, dirección y autoridad jerarquizadas, o diseñar controles y especiales tipos de responsabilidad laboral y disciplinaria, etc.

No obstante, conviene precisar 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". (Sentencia C-507 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Recientemente, en las Sentencias C-517 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), la Corte se reafirmó en la posición de que por fuera de los regímenes especiales de rango constitucional pueden existir regímenes especiales de origen legal, y en plena concordancia con las consideraciones vertidas en la Sentencia C-563 de 2000, dispuso que los sistemas creados por el legislador deben estar debidamente justificados y ser fieles a la filosofía que inspira el régimen de la carrera administrativa general, cual es la de establecer sistemas especiales basados en el mérito personal para el ingreso, ascenso y permanencia en los cargos, así como también la expedición de una regulación para la implementación de los

concursos, capacitación, situaciones administrativas y retiro del servicio, entre otros. Sobre el tema, se sostuvo en la Sentencia C-517 de 2002:

"Para la Corte el establecimiento por parte del legislador de regímenes especiales de carrera debe responder a un principio de razón suficiente, en la medida en que a través de ellos debe tomar en consideración la especificidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que el sistema específico de carrera que se adopte contribuya eficazmente al cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución o la ley.

Estos regímenes especiales serán 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"*.²⁰ (Sentencia C-517 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Sánchez)

Así las cosas, reiterando la doctrina constitucional sobre la materia, encuentra la Corte que el primer cargo formulado por el demandante contra la norma acusada no está llamado a prosperar, toda vez que el mismo parte de un presupuesto totalmente errado: que el Congreso de la República no tiene competencia para crear *"sistemas específicos de carrera administrativa"*.

Según quedó explicado, con fundamento en los artículos 125, 130 y 150 de la Carta, el Legislador está plenamente habilitado para instituir sistemas especiales de carrera, sin perjuicio de que éstos se encuentren debidamente justificados y observen los principios y reglas que orientan el régimen general de carrera, esto es, la filosofía que inspira el sistema general de acceso a los cargos públicos; presupuestos que, para los efectos del control de constitucionalidad, sólo pueden ser evaluados a la luz de las regulaciones legales que en forma concreta y específica implemente el legislador -ordinario o extraordinario- para cada una de las entidades descritas en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, beneficiarias de los sistemas específicos de carrera.

4. Segundo Cargo. Es un imperativo constitucional que la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerza las funciones de administración y vigilancia de los regímenes especiales de carrera administrativa de origen legal.

En el segundo cargo, el actor cuestiona la constitucionalidad del numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, aduciendo que al asignarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de vigilancia sobre los *sistemas específicos de carrera*, el legislador desconoció el mandato contenido en el artículo 130 de la Carta, ya que de acuerdo con la competencia constitucional de la Comisión, a ésta le corresponde no solo la vigilancia de los sistemas específicos sino también su administración.

²⁰ Sentencia C-563 de 2000

Como ya se señaló en el apartado anterior, el Constituyente del 91, a través de los artículos 125 y 130 de la Carta, instituyó la carrera administrativa como la regla general para la provisión, ascenso y retiro de los empleos en los órganos y entidades del Estado, previendo un sistema de carrera basado en el mérito personal, coordinado y armónico, confiando su administración y vigilancia, de manera general y salvo algunas excepciones, a un organismo de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio: la Comisión Nacional del Servicio Civil, encargada entonces de garantizar la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de otros órganos del Estado, aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador.

Dentro de ese contexto, atendiendo al mandato contenido en el artículo 130 de la Constitución Política, esta Corporación se ha referido a la Comisión Nacional del Servicio Civil definiéndola como un ente estatal único, autónomo, de carácter permanente y del nivel nacional, que como tal no hace parte de ninguna de las Ramas del Poder Público, ni tampoco tiene el alcance de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno, ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades²¹.

Ha recordado esta Corporación que el artículo 113 de la Carta, al consagrar la estructura básica del Estado para el ejercicio del poder público, no lo hizo con base en el modelo tradicional y clásico de la división tripartita del poder, esto es, a partir de la existencia exclusiva y excluyente de las tres ramas del poder, sino sobre el supuesto de que, además de éstas, existen otros órganos estatales, autónomos e independientes de aquéllas, como es el caso de la Comisión Nacional del Servicio Civil, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se atribuyen ni al legislador, ni al Ejecutivo ni a los jueces, pero que en todo caso son relevantes para alcanzar los fines del Estado.

La autonomía que la Carta Política le reconoce a determinadas entidades estatales, lo ha dicho la Corte, conlleva esencialmente: (i) su no pertenencia a las ramas del Poder público, (ii) una clara independencia funcional de dichas ramas para actuar por fuera de ellas y, finalmente, (iii) la titularidad de una potestad reguladora o normativa orientada a ordenar su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional que las ha sido encomendada²²; con lo cual la referida autonomía termina por marcar un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los organismos definidos constitucionalmente como autónomos e independientes.

Así las cosas, el propósito de reconocerle a la Comisión Nacional del Servicio Civil el carácter de ente autónomo e independiente, y asignarle la función

²¹ Sobre el particular se pueden consultar las Sentencias C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-749 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

²² Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-167 de 1995 (M.P., Fabio Morón Díaz), C-373 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-189 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-832 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

específica y general de administrar y vigilar “*las carreras de los servidores públicos*”, se concreta en excluir o separar del manejo de dichas carreras, en cuanto a su organización, desarrollo y consolidación, a la Rama ejecutiva del Poder Público, para hacer realidad el propósito que promueve el sistema de carrera por concurso público, cual es el de sustraer los empleos del Estado de factores subjetivos de valoración, como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, que chocan con el adecuado ejercicio de la función pública.

Si de acuerdo con la regulación legal vigente, la Rama Ejecutiva del poder Público tiene a su cargo el nombramiento de los servidores públicos que hacen parte de los órganos que la integran -teniendo en cuenta para el efecto los resultados del concurso de méritos-, resultaría contrario a la filosofía que inspira el régimen de carrera, que también fuera de su resorte exclusivo la función de organizarla, desarrollarla y controlarla, o lo que es igual, de administrarla y vigilarla, pues ello conllevaría a la existencia de un monopolio sobre el sistema de carrera en manos de la Rama Ejecutiva, rompiendo con ello el criterio de imparcialidad y neutralidad que el constituyente, a través de los artículos 125 y 130 de la Carta, quiso reconocerle al mecanismo general de provisión de cargos en el sector estatal.

En distintos pronunciamientos, este Tribunal se ha referido a los objetivos centrales del sistema de carrera administrativa y a la obligatoriedad de sus postulados, que por lo demás vincula en iguales condiciones a las distintas entidades del Estado, salvo las excepciones que prevé la Carta, aclarando que su “manejo debe ser ajeno a motivaciones de carácter político y aun al interés que, como patrono, pueda tener el Estado mismo en la selección, promoción y remoción del personal a su servicio”²³. En este mismo sentido se había pronunciado la Corte en la Sentencia C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al sostener:

“Entre tales órganos se encuentra, con su mismo nivel e importancia, y de ninguna manera como un apéndice del Gobierno, la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, según las voces del artículo 130 de la Constitución, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las que, como la judicial, tengan carácter especial.

El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer 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.”

²³ Sentencia C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). En esa misma línea de interpretación se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-479 de 1992 (Ms.Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-030 de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía), C-406 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-563 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-942 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

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

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil y las especiales funciones que le han sido asignadas, ha expresado la Corte que se trata, entonces, de un órgano de la más alta jerarquía en lo que tiene que ver con el manejo del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, periodo, organización y funcionamiento le corresponde determinar al legislador, el cual a su vez está en la obligación de dotarla de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para que pueda cumplir con independencia y eficacia las funciones constitucionales que le han sido asignadas.

Con base en las características reconocidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Sentencia C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte Constitucional declaró inexecutable algunas disposiciones de la Ley 443 de 1998 que regulaban su organización y funcionamiento, concretamente aquellas que omitían desarrollar ciertas características y preveían la existencia de comisiones departamentales y del Distrito Capital, al encontrar que por su intermedio se desconocía la independencia, autonomía y el carácter de cuerpo único del nivel nacional atribuidos por la Carta a la aludida Comisión Nacional del Servicio Civil. En dicho fallo, se exhortó al Congreso Nacional para que: *“en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalará la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan el carácter especial”*.

Ahora bien, según se anotó, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil está dada por el artículo 130 de la Carta, el cual determina expresamente que ella es *“responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”*. Ya se mencionó en el apartado anterior, que bajo el actual esquema constitucional coexisten varios sistemas de carrera administrativa: la carrera general y las carreras de naturaleza especial, siendo estas últimas de origen constitucional y de origen legal.

A partir de las distintas modalidades de carrera administrativa, es claro que, con arreglo a lo previsto en el artículo 130 de la Carta Política, se constituye en un imperativo constitucional que a la Comisión Nacional del Servicio Civil se le atribuya la administración y vigilancia del sistema general de carrera, como también que se le excluya definitivamente de la competencia para administrar y vigilar los regímenes especiales de carrera administrativa de origen constitucional. Por este aspecto, la posición de la jurisprudencia constitucional ha sido unívoca.

Sobre el particular sostuvo la Corte:

"Se excluyen de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, los servidores de los siguientes órganos: Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Rama judicial del poder público; Fiscalía General de la Nación; las Fuerzas Armadas; y, la Policía Nacional, por ser todos ellos de creación constitucional.

Cabe advertir que en las anteriores enumeraciones hechas por la Corte, que no son taxativas, no se hizo referencia al inciso segundo del artículo 69 de la C.P., que consagró que las universidades oficiales, tienen un régimen especial. Dice la norma: '*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado*'.

En consecuencia, la Corte considera que de acuerdo con la autonomía universitaria reconocida por la Constitución, las universidades oficiales tienen, también, como los órganos antes mencionados, un régimen especial, de origen constitucional, que las sustrae de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

“...”

c) Y, finalmente, respecto de la competencia administrativa y de vigilancia de la Comisión sobre la carrera general de los servidores del Estado, (art. 125 de la C.P.), las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, no reviste la menor duda”. (Sentencia C-746 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Respecto a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador *sistemas específicos de carrera*, la posición de la jurisprudencia constitucional ha sido variable.

- En una primera fase, la Corte sostuvo que los sistemas especiales de carrera administrativa, en general, no se encontraban bajo la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Como quiera que en ese primer escenario no se hizo distinción entre los sistemas especiales de origen constitucional y los de origen legal, puede advertirse que la posición de la Corte se concretó en que unos y otros se encontraban excluidos de la Competencia asignada por el artículo 130 a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta línea de interpretación aparece definida, entre otras, en las Sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-616 de 1996.

En la Sentencia C-391 de 1993²⁴, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 2º y 4º parciales de la ley

²⁴ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 de 1992²⁵, por la cual se expidieron normas sobre administración de personal al servicio del Estado, en las que se ordenaba aplicar a los servidores de las entidades con sistemas especiales de carrera las disposiciones consagradas en dicha ley, hasta tanto no se expidiera la legislación específica pertinente. Las normas fueron cuestionadas por el actor bajo la consideración de que la aplicación a un régimen especial de las normas de la carrera general modificaba la competencia prevista por la Constitución para la Comisión Nacional del Servicio Civil. En esta oportunidad, la Corte reiteró la Jurisprudencia sobre el alcance del artículo 125 de la Constitución, refiriéndose a la Sentencia C-479 de 1992²⁶ y, adicionalmente, descartó el cargo formulado por el accionante sobre la presunta contradicción de la ley con lo dispuesto constitucionalmente sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil, señalando que "es cierto que dicho precepto superior excluye a los servidores públicos con régimen especial sobre carrera de las competencias de administración y vigilancia atribuida a la Comisión Nacional de Servicio Civil", pero dado que las normas acusadas no contemplan nada al respecto, erróneo es sostener que ellas hayan ampliado, por fuera del mandato constitucional, las indicadas competencias.

De otra parte, en la Sentencia C-356 de 1994, la Corte conoció de una acción de inconstitucionalidad dirigida, entre otros, contra el artículo 8° del Decreto 1214²⁷ de 1990, que disponía excluir del régimen de la Carrera Administrativa a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, definiéndolos como de libre nombramiento y remoción, el cual a su vez fue demandado por desconocer el carácter general de la carrera administrativa (C.P. art. 125) y el principio de la estabilidad en el trabajo derivado de ella (C.P. art. 53). Al decidir sobre el particular, la Corte encontró que la norma era inexecutable por cuanto exceptuaba de manera general a todos los funcionarios del personal civil y ello era contrario a los alcances de la carrera administrativa, habida cuenta de que el carácter civil del personal no puede, por sí solo, ser motivo para la exclusión del instituto de la carrera. En ese mismo contexto, se refirió a la competencia de la Comisión señalando que "[n]o fue extraño al constituyente este aspecto de la materia o contenido de la función pública, en el diseño del sistema de carrera. Es así como el constituyente autorizó la existencia de carreras especiales (artículo 130 de la C.N.), y sustrajo la administración y vigilancia de las mismas de la "Comisión Nacional del Servicio Civil".

En el último de los fallos citados, la Sentencia C-616 de 1996, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad formulada contra algunos apartes de los artículos 5°, 6°, 12 y 40 del Decreto 10 de 1992, los cuales regulaban ciertos aspectos del régimen especial de origen legal de la carrera diplomática y consular; acusados, en líneas generales, por no garantizar a los empleados de la carrera administrativa general del Ministerio de Relaciones

²⁵ República de Colombia, Ley 27 de 1992 "Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones". Diciembre 23 de 1992.

²⁶ M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

²⁷ República de Colombia, Decreto No. 1214 de 1990 "Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional". Junio 8 de 1990

Exteriores, que son los que ocupan los empleos del Servicio Interno del mismo, un trato igual que el las normas brindan y ofrecen a los de la carrera diplomática y consular, a pesar de hallarse unos y otros en idéntica situación. Al pronunciarse sobre dichas normas, la Corte afirmó “que la regla general en la Administración pública es el sistema de carrera administrativa; y que dentro de ésta cabe distinguir la carrera administrativa general, de las carreras que tienen ‘carácter especial’, las cuales no caen bajo la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil”, aclarando en la misma providencia que la carrera diplomática y consular -de origen legal- “corresponde a aquellas de carácter especial que se acaban de mencionar”.

- Posteriormente, frente a lo puede denominarse una segunda fase, la jurisprudencia, tomando en consideración la existencia en el ordenamiento de los distintos sistemas de carreras -la general y las especiales de origen constitucional y legal-, adoptó una posición de alguna manera antagónica a la primera, en el sentido de sostener que “sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia”. Esta posición fue expuesta por la Corte en la Sentencia C-746 de 1999²⁸, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad promovida, entre otras normas, contra el párrafo 1° del artículo 4 de la ley 443 de 1998 que señalaba lo siguiente con relación a la vigilancia y administración de los sistemas específicos de carrera administrativa: *"Parágrafo 1°.- La administración y la vigilancia de estos sistemas corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual resolverá, en última instancia, sobre los asuntos y reclamaciones que por violación a las normas de carrera deban conocer los organismos previstos en dichos sistemas específicos"*.

En aquella oportunidad, el demandante consideró que el párrafo acusado, al haber asignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil la competencia para administrar y vigilar las entidades que tienen regímenes específicos, desconoció el mandato constitucional contenido en el artículo 130 de la Carta que precisamente excluye a dichos regímenes de la competencia de la Comisión. Para efectuar el análisis de este cargo, la Corte comenzó por recordar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como un ente autónomo de origen constitucional, de carácter permanente y del nivel nacional, tal y como ya se expresó en este fallo. Luego la Corte procedió a reiterar su jurisprudencia relativa a las diferencias existentes entre los regímenes especiales de carrera administrativa -de creación constitucional o legal- y la carrera administrativa general. Dentro de estas diferencias, la Corte se refirió, en concreto, a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil y manifestó entonces que la misma, de conformidad con el artículo 130 de la Constitución, no se encontraba habilitada para administrar y vigilar los regímenes especiales de carrera administrativa de origen constitucional. Sobre el particular sostuvo:

²⁸ La Sentencia C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) fue a su vez reiterada por la Sentencia C-563 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) en la que se declaró la existencia de una cosa juzgada material conforme al primer fallo.

“El artículo 130 de la C.P. parte de la base de que existen varias carreras administrativas, pero que sólo están separadas de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil *“las que tengan carácter especial”*.”

Es decir, que existe armonía, para efectos de lo que interesa en esta demanda, entre lo dispuesto en el artículo 125 y el 130 de la Constitución, en el siguiente sentido: si la carrera administrativa es la regla general para los servidores públicos, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre las distintas carreras, es también la regla general, y que sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Aun cuando la posición de la Corte en dicha Sentencia se orientaba en la dirección de limitar la competencia de la Comisión únicamente a los sistemas especiales de carrera definidos por la propia Constitución, de lo cual cabía inferir que los sistemas especiales de origen legal sí estaban incluidos en su ámbito de competencia, de alguna manera se entendió que en el mismo fallo la Corte había dejado abierta la posibilidad para que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración política asignara a la referida Comisión Nacional del Servicio Civil, o a cualquier otro órgano del Estado, la administración y vigilancia de los sistemas especiales de origen legal. El equívoco surge como consecuencia de que el fallo, si bien declaró ajustada a la Constitución la norma que adscribía la administración y vigilancia de estos sistemas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo así coherente con la interpretación que allí se había hecho del artículo 130 Superior, en algunos apartes expresó que la facultad legislativa para regular lo atinente a la implementación del régimen de la carrera podía tener incidencia sobre si “la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene o no la competencia señalada en el artículo 130 de la Constitución”. Sobre esto último, se dijo en el fallo:

"Al respecto, conviene señalar que el origen de creación de un régimen: constitucional o legal, no es el único criterio para diferenciar si un régimen es especial o no, pues, al legislador le corresponde, al hacer las determinaciones del caso, atender la propia naturaleza del régimen y las consecuencias que su decisión implica. Consecuencias que adquieren trascendencia, como es el hecho de que sobre un determinado régimen de creación legal, la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene o no la competencia señalada en el artículo 130 de la Constitución.

Por ello resulta constitucional que, dentro de la facultad del legislador (art. 150 de la Constitución), éste determine, como ocurrió en el presente caso, que los regímenes especiales de creación legal, a los que se refiere el artículo 4 de la ley 443, corresponda a la Comisión Nacional del Servicio Civil, su administración y vigilancia, en la forma como lo dispone el artículo 130 de la Constitución.

Y, finalmente, respecto de la competencia administrativa y de vigilancia de la Comisión sobre la carrera general de los servidores del Estado, (art. 125 de la C.P.), las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, no reviste la menor duda.

En consecuencia, por lo explicado, el párrafo 1º demandado, no resulta inconstitucional por el cargo expuesto por el demandante. Por el contrario, este párrafo recoge la interpretación constitucional que la Corte ha hecho sobre la

diferencia de regímenes especiales y regímenes específicos" (Sentencia C-760 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

- A raíz del alcance dada a la Sentencia C-746 de 1999, surge una tercera fase en la línea interpretativa de la Corte sobre el tema de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la que se sostiene que es facultad exclusiva del legislador determinar los órganos encargados de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen legal. Dicha posición aparece consignada básicamente en las Sentencias C-313 de 2003 y C-734 de 2003, en las que se estudiaron sendas demandas formuladas, entre otros, contra el artículo 17 del Decreto 1278 de 2002, "*Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*", que asignó a autoridades diferentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, "*las entidades territoriales certificadas*", el control y manejo de la carrera regulada por el estatuto de profesionalización docente.

En el caso de la Sentencia C-313 de 2003, en la demanda se cuestionaba la atribución de competencia que hace el precepto a las entidades territoriales certificadas de conformidad con la Ley 715 de 2001, bajo la consideración que ella vulneraba el derecho al debido proceso de los docentes en cuanto determina que el mismo ente que administra la carrera es quien conoce de las reclamaciones que se presenten como consecuencia de su aplicación. Respecto de dicha acusación, se sostuvo en el fallo que "en la medida en que es al Legislador a quien corresponde determinar a quien corresponde la administración y vigilancia de la carrera específica de que se trate, nada impide que si así lo considera, encargue dicha administración y vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, bien sea total o parcialmente (...) Para el caso que ocupa la atención de la Corte es claro que se está en presencia de un régimen especial de carrera de origen legal, por lo que es al legislador, en este caso al legislador extraordinario, a quien corresponde atribuir la administración y vigilancia de la carrera docente que se establece por el Decreto 1278 de 2002".

Por su parte, en la Sentencia C-734 de 2003, el demandante acusó el artículo 17 del Decreto 1278 con el argumento de que el mismo desconocía los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, pues conforme a lo dispuesto en ellos, le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de la carrera administrativa, por lo que ni el Gobierno nacional, ni las autoridades territoriales tienen facultades para administrar la carrera y por tanto para ejercer las competencias que dichos textos les confieren. Frente a tal demanda se reiteró en la sentencia "que las carreras especiales a las que alude la norma, pueden tener origen constitucional o legal, y que corresponde a la ley, bien directamente o mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, establecer su régimen en plena concordancia con los principios constitucionales así como los órganos encargados de la administración y vigilancia de las mismas".

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

Sin perjuicio del alcance que se le pueda reconocer a los citados criterios, resulta indiscutible que no existe una línea jurisprudencial uniforme y consolidada a la que pueda acudir para establecer cuál es en realidad el verdadero alcance de las funciones que la Constitución Política asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil frente a los sistemas especiales de carrera de origen legal. Bajo ese entendido, y considerando que la definición del punto resulta relevante para resolver el segundo problema jurídico planteado en este proceso, pasa la Corte a precisar el alcance de su jurisprudencia y a determinar el ámbito de competencia de la Comisión respecto de los sistemas especiales de carrera de origen legal.

Coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra 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. Distintas son las razones que apoyan esta interpretación.

- Según quedó explicado en esta Sentencia, la Constitución del 91 consagró el sistema de carrera como la regla general para el acceso al servicio público (art. 125), y con ese mismo propósito le asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia “*de las carreras de los servidores públicos*” (art. 130). Si ello es así, no queda duda que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 Superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional, o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política, como son el de los servidores públicos pertenecientes a las siguientes entidades estatales: (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. arts. 217 y 218); (ii) la Fiscalía General de la Nación (C.P. art. 253); (iii) la Rama Judicial del poder público (C.P. art. 256-1°); (iv) la Contraloría General de la República (C.P. art. 268-10°); la Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 279) y las universidades del Estado (C.P. art. 69). De admitirse como válida la tesis contraria: que el

legislador puede asignarle a órganos distintos la función de administración y/o vigilancia de las carreras especiales de origen legal, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil se vería desplaza y reducida a la mínima expresión, toda vez que estaría llamada a desarrollarse en forma casi exclusiva únicamente sobre la carrera general u ordinaria, convirtiéndose la regla general en la excepción.

- 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. El vocablo *“y”* -que representa la vocal *i-*, mencionado en el artículo 130 Superior para referirse a las labores que le corresponde cumplir a la Comisión, es utilizado en dicho texto como conjunción copulativa, cuyo oficio es precisamente unir, ligar y juntar en concepto afirmativo las dos acepciones, *“administración y vigilancia”*, de modo que se entienda que se trata de dos funciones que se deben ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales.

- 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. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial

de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir.

- En ese contexto, 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, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera.

- Esta posición también es consecuente con la adoptada por la Corte en torno al carácter no independiente de los sistemas especiales de carrera de origen legal y su pertenencia al régimen general. Reiterando lo expresado en el punto anterior, aun cuando los sistemas especiales creados por el legislador se caracterizan por contener regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera en ciertos organismos públicos, en realidad no son considerados como regímenes autónomos e independientes sino como parte de la estructura de la carrera general. La incorporación de los sistemas especiales de origen legal al régimen general, lo dijo la Corte, es consecuencia de ser esta última la regla general y, por tanto, de la obligación que le asiste al legislador no sólo de seguir los postulados básicos del sistema general de carrera, sino del hecho de tener que justificar en forma razonable y proporcional la exclusión de ciertas entidades del régimen común y la necesidad de aplicarle una regulación especial más flexible. Bajo ese entendido, si los regímenes especiales de origen legal hacen parte del sistema general de carrera, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos debe comprender sin duda alguna a dichos sistemas especiales de origen legal, dado su alto grado de conexidad con la carrera general que en todos los casos tiene que ser administrada y vigilada por la citada Comisión.

En consecuencia, acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador *carreras específicas*.

Cabe destacar que, aun cuando es cierto que el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la

implementación del sistema de la carrera, tratándose de la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser éste un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Conforme con ese planteamiento, descendiendo al caso concreto, la Corte encuentra que en lo que respecta al numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, acusado en esta causa, el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa contraria al ordenamiento Superior, al reducir la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente a la “*vigilancia*” de las *carreras específicas*. Siguiendo las explicaciones precedentes, la competencia asignada por el artículo 130 Superior a la referida Comisión, es para administrar y para vigilar la carrera general y las carreras especiales de origen legal, siendo el ejercicio de tales funciones un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que las mismas deben ser asumidas en forma privativa y excluyente por la Comisión Nacional del Servicio Civil y, por tanto, no pueden ser compartidas con otros órganos ni separadas o disgregadas a instancia del legislador ordinario o extraordinario, tal y como equivocadamente ocurrió en el caso de la preceptiva citada.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la ausencia o falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer, puede llegar a afectar o desconocer derechos, garantías o mandatos superiores, y en esa medida, ser objeto del control de constitucionalidad. Al respecto, viene sosteniendo que la falta de legitimidad de la actividad congressional por incurrir en una presunta omisión tiene lugar cuando la misma es por esencia relativa o parcial, es decir, cuando se estructura sobre un contenido normativo específico del que se ha excluido cierto aspecto o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia tratada en la norma, o cuando habiéndose incluido, resulta ser incompleto e impreciso frente a ciertos parámetros que, conforme con la Constitución Política, también se han debido integrar a sus contenidos normativos. En relación con el tema, se dijo en la Sentencia C-041 de 2002:

“No obstante, la omisión del legislador también puede ser relativa, caso en el cual se la denomina, llanamente, omisión legislativa. Una omisión es relativa cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales–, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente. De lo anterior se deduce, entonces, que las omisiones legislativas relativas son susceptibles de control constitucional.” (Sentencia C-041/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

En pronunciamiento posterior reiteró:

Por el contrario, en el caso de la llamada omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos. En consecuencia, puede afirmarse que en esta hipótesis, se cumple a cabalidad el fundamento básico del control constitucional -la confrontación objetiva entre la ley y la Constitución-, ya que el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa imperfecto en su concepción, y que a partir de la ausencia parcial de regulación, al cotejarlo con la Carta, aquél puede resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso. (Sentencia C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales citados, tal y como quedó anotado, respecto del numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004 se está en presencia de una clara omisión legislativa relativa contraria al Estatuto Superior, pues está visto que el legislador excluyó de tal regulación un presupuesto normativo que de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 130 de la Constitución Política ha debido integrarse al mismo, desconociendo con ello una clara y específica obligación de hacer. Así, mientras la disposición constitucional anotada le asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil, con carácter exclusivo y excluyente, las funciones de administración y vigilancia de la carrera administrativa general y de las carreras específicas, el legislador, al regular la materia a través de la norma acusada, omitió incluir dentro de las funciones de la Comisión la relacionada con la administración de las carreras administrativas específicas.

Frente a la existencia de omisiones legislativas relativas detectadas en el juicio de inconstitucionalidad, esta Corporación ha señalado que una manera legítima de remediarlas es acudiendo al expediente de las llamadas “*sentencias integradoras*” y dentro de ellas a las denominadas “*sentencias aditivas*”, las cuales se caracterizan por producir una extensión o ampliación del contenido normativo examinado, sin el cual la disposición que se revisa resultaría inconstitucional. Ha aclarado la Corte que “a las sentencias integradoras no se llega por un impulso político autónomo del juez constitucional, sino debido a la necesidad que éste encuentra de integrar el ordenamiento jurídico de tal manera que el mismo resulte en cada caso acorde con los mandatos constitucionales”²⁹.

Las sentencias integradoras en general y aditivas en particular, lo ha señalado la Corte, encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4°) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2°) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad. Por su intermedio se busca, entonces, mantener

²⁹ Sentencia C-688 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador.

La legitimidad e importancia de las sentencias integradoras de naturaleza aditiva, fue explicada por la Corte en la Sentencia C-109 de 1995, de la siguiente manera:

“18- La sentencia integradora es una modalidad de decisión por medio de la cual, el juez constitucional, en virtud del valor normativo de la Carta (CP art. 4), proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal. En ello reside la función integradora de la doctrina constitucional, cuya obligatoriedad, como fuente de derecho, ya ha sido reconocida por esta Corporación³⁴. Y no podía ser de otra forma, porque la Constitución no es un simple sistema de fuentes sino que es en sí misma una norma jurídica, y no cualquier norma, sino la norma suprema (CP art. 4), por lo cual sus mandatos irradian y condicionan la validez de todo el ordenamiento jurídico.

Las sentencias integradoras encuentran entonces su primer fundamento en el carácter normativo de la Constitución, puesto que el juez constitucional, con el fin de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, debe incorporar en el orden legal los mandatos constitucionales. Por ello, si el juez, para decidir un caso, se encuentra con una indeterminación legal, ya sea porque el enunciado legal es insuficiente, ya sea porque el enunciado es contrario a la Carta, el juez debe proyectar los mandatos constitucionales directamente al caso, aun cuando de esa manera, en apariencia, adicione el orden legal con nuevos contenidos normativos. El juez en este caso en manera alguna está legislando pues lo único que hace es dar aplicación al principio según el cual la Constitución, como norma de normas, tiene una suprema fuerza normativa (CP art. 4).

(...)

De otro lado, este tipo de decisiones integradoras también encuentra fundamento en el principio de efectividad establecido por el artículo 2º de la Carta, puesto que los órganos del Estado en general, y los jueces y la Corte Constitucional en particular, deben buscar, en sus actuaciones, hacer realidad los principios, derechos y deberes constitucionales así como el orden de valores que la Constitución aspira a instaurar. Es pues natural que los jueces, y en particular el juez constitucional, integren en sus sentencias los mandatos constitucionales.

(...)

Finalmente, estas sentencias integradoras encuentran fundamento en la propia función de la Corte Constitucional en la guarda de la supremacía e integridad de la Carta (CP art. 241). En efecto, en muchas ocasiones una sentencia de simple exequibilidad o inexecuibilidad resulta insuficiente, ya que ella podría

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-083/95. MP Carlos Gaviria Díaz.

generar vacíos legales que podrían hacer totalmente inocua la decisión de la Corte. En tales casos, la única alternativa para que la Corte cumpla adecuadamente su función constitucional es que, con fundamento en las normas constitucionales, ella profiera una sentencia que integre el ordenamiento legal a fin de crear las condiciones para que la decisión sea eficaz.” (Sentencia C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En los términos expuestos, para los efectos de remediar la omisión legislativa detectada en esta causa, la Corte acudirá a la figura de la sentencia integradora aditiva y, bajo ese criterio, condicionará la exequibilidad del numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, a que se entienda que la función de la Comisión Nacional del Servicio Civil comprende, además de la vigilancia de los sistemas específicos de carrera, también la administración de tales sistemas.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, pero sólo en relación con el cargo que se formuló de manera general.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, siempre y cuando se entienda que la administración de los sistemas específicos de carrera administrativa también corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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 DE MONCALEANO
Secretaria General