

## **Sentencia C-645/17**

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

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

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Requisitos mínimos

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

**CARRERA ADMINISTRATIVA**-Contenido y alcance

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

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

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

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

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

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

**COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**-Competencia para ejercer tanto la "administración" como la "vigilancia" de los sistemas especiales de carrera creados por el Legislador

Referencia: Expediente D-11852

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

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

Magistrada Ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

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

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

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

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

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991<sup>14</sup>, invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Icesi de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

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

### II. NORMA DEMANDADA

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

“DECRETO <LEY> 407 DE 1994  
(21 de Febrero)

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

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

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

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

### III. LA DEMANDA

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

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

19. Finalmente, tanto el Ministerio Público como las Universidades de Ibagué y la Industrial de Santander, consideran que la norma debe ser declarada *inexequible* porque contraría un mandato expreso de la Constitución que ordena que la administración de las carreras administrativas es una función de la CNSC, lo que incluye la competencia de la convocatoria a los concursos de méritos.

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

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

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

22. La Constitución Política, en su artículo 125<sup>[12]</sup>, estableció que la carrera administrativa basada en los principios de concurso público, la evaluación del mérito y la igualdad de oportunidades, es el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público.<sup>[13]</sup> Así establecida, la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho que cumple con los fines esenciales del Estado (Art. 2° C.P.) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; y en particular, con los objetivos de la función administrativa (Art. 209 C.P.), la cual está al servicio del interés general.<sup>[14]</sup>

Igualmente, con base en lo dispuesto en el artículo 125 Superior, la jurisprudencia ha explicado<sup>[15]</sup> que el mandato constitucional de la carrera administrativa impone ciertas reglas: “(i) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) se exceptúan de ellos los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; (iii) para el caso en que ni la Constitución ni la Ley haya fijado el sistema de nombramiento, éste se realizará mediante concurso público; (iv) el ingreso y el ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y, (v) en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrán determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera.”<sup>[16]</sup>

23. El detenido análisis de la relevancia de la carrera administrativa como fundamento del servicio público en la Constitución de 1991, ha llevado a esta Corporación<sup>[17]</sup> a afirmar que se trata de uno de los ejes definitorios y axiales del Estado Social y Democrático de Derecho. Dicha garantía está acompañada por los componentes del concurso de méritos, el mérito y la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y ascender a los cargos públicos. De esta manera, la carrera administrativa, junto con los componentes mencionados, constituye un instrumento eficaz para la garantía del cumplimiento de los fines estatales, fundamenta la función pública, la preservación y vigencia de algunos derechos fundamentales de las personas, y materializa el principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública.<sup>[18]</sup>

24. En las sentencias C-588 de 2009<sup>[19]</sup>, C-553 de 2010<sup>[20]</sup>, C-249 de 2012<sup>[21]</sup> y SU-539 de 2012<sup>[22]</sup>, este Tribunal sistematizó las razones que permiten comprender la trascendencia de la carrera administrativa en el contexto del modelo que implantó el Constituyente de 1991. En primer lugar, se señaló que la carrera administrativa responde a un desarrollo *histórico*, con base en el cual la evolución del constitucionalismo colombiano<sup>[23]</sup> muestra la existencia de una constante preocupación por establecer en las reformas constitucionales desde 1957<sup>[24]</sup>, la preeminencia de la carrera administrativa frente a otras formas de selección de personal, ello con el fin de eliminar las prácticas clientelistas en la conformación del aparato burocrático estatal, y de establecer el ingreso de funcionarios competentes y eficientes para el cumplimiento de las finalidades del Estado, a partir de la valoración del mérito de los aspirantes. De esta forma, en el marco de la necesidad de fortalecer el modelo democrático, la carrera administrativa se constituye en la regla general y en una variable indispensable para la concepción de un Estado Democrático.

El segundo aspecto es de carácter *conceptual*, y se refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un principio constitucional<sup>[25]</sup> que tiene como aspecto nodal la consideración del mérito como base determinante para el ingreso, permanencia y retiro de los cargos del Estado. Por tal razón, la carrera administrativa fue elevada al rango de un principio constitucional en el artículo 125 de la Constitución Política, debido a que tiene un componente axiológico y jurídico, cuyo desconocimiento irradia al ordenamiento jurídico.<sup>[26]</sup>

El tercer elemento relevante es la naturaleza *teleológica* de la carrera administrativa, debido a las finalidades que cumple como eje preponderante en el andamiaje constitucional. Esto resalta los propósitos que cumple y que fueron definidos por el constituyente: (i) permitir el reclutamiento, a través de concursos de méritos, de personal óptimo y capacitado para el ejercicio de la función pública, con el fin de brindar transparencia, eficacia y eficiencia en la administración pública<sup>[27]</sup>; (ii) materializar el derecho a la igualdad de los ciudadanos que aspiran al ejercicio de un cargo público (Art. 13 C.P.); garantizar el respeto por la disposición constitucional según la cual todos los ciudadanos tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40 C.P.)<sup>[28]</sup>; y (iii) proporcionar una estabilidad laboral a los servidores que cumplen sus funciones con sujeción a la Constitución y a la ley (Art. 53 C.P.)<sup>[29]</sup>.

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

Igualmente, el principio del mérito exige que el procedimiento de selección sea abierto y democrático, de manera que los ciudadanos pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de la estructura burocrática, partiendo para ello de un análisis objetivo de la hoja de vida, de sus estudios, experiencia y calidades en general, con lo cual se impiden tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público.<sup>[32]</sup>

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

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

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

28. En concordancia con la importancia que la Constitución otorgó a la carrera administrativa, el artículo 130 de la Carta asignó su “*administración y vigilancia*” a la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>[34]</sup>, salvo que se tratara de las que tuvieran carácter especial. Con base en esta disposición, la carrera administrativa en Colombia se ha organizado en tres sistemas, los cuales, en todo caso, están sujetos a los mismos elementos constitucionales de concurso público, mérito e igualdad de oportunidades.<sup>[35]</sup>

29. El primer sistema es el general u ordinario de carrera administrativa –*sistema general de carrera administrativa*–, al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, y que actualmente se encuentra regulado por la Ley 909 de 2004<sup>[36]</sup>. Su ámbito de aplicación está delimitado en el artículo 3° de esta última ley, y comprende la mayor parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado<sup>[37]</sup>, con excepción de los de carrera especial a que se refiere el artículo 130 de la Carta.

30. El segundo sistema, es el de las carreras especiales de origen constitucional –*sistemas especiales de carrera*– que por propia disposición de la Constitución tienen una regulación diferente.<sup>[38]</sup> En estos casos, el Constituyente dio un trato distinto a ciertas carreras, que al no ser parte de la rama ejecutiva o al desempeñar ciertas actividades constitucionalmente relevantes, merecen un tratamiento diferenciado y autónomo. Así por ejemplo, son sistemas especiales de origen constitucional los de: las universidades estatales (Art. 69 C.P.), de las Fuerzas Militares (Art. 217 C.P.), de la Policía Nacional (Art. 218 C.P.), de la Fiscalía General de la Nación (Art. 253 C.P.),

de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 266 C.P.), de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.) y de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.).<sup>[39]</sup>

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

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

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

- El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).

- El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

- El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.

- El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

- El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

- El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos. [Adicionado por el artículo 51 de la Ley 1575 de 2012]

3.- La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>[40]</sup>. (...)”

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

En la Sentencia C-563 de 2000<sup>[43]</sup>, la Corte aclaró que era viable que el Legislador creara regímenes específicos de carrera administrativa, y que las carreras especiales no eran únicamente las que estaban señaladas por la propia Constitución, pues existían ciertas actividades dentro de la misma administración pública que por su especificidad ameritan un tratamiento y una regulación singular. Dentro de sus consideraciones, la Corte señaló que:

“El legislador, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., está habilitado para establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, lo que implica que el Constituyente previó la coexistencia de dos tipos de regímenes especiales de carrera, unos de creación constitucional y otros de creación legal. (...)”

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

33. Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en forma pacífica y uniforme en diferentes pronunciamientos<sup>[45]</sup>, en los que la Corte ha ratificado la competencia del Legislador para adoptar, dentro de los límites que la Constitución, regímenes específicos de carrera administrativa.<sup>[46]</sup> Dichos sistemas específicos, como se verá son administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

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

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

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

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

36. El establecimiento de la CNSC<sup>[47]</sup>, como una entidad del más alto nivel, independiente y autónoma de las ramas del poder público, se funda en la intención del Constituyente de dar las máximas garantías de imparcialidad y transparencia, al proceso de desarrollo de los concursos de méritos de la carrera administrativa, así como la posibilidad de una permanente veeduría –vigilancia– sobre su realización, con independencia de las otras ramas y órganos del poder público.<sup>[48]</sup> Al analizar el alcance de sus competencias, la Corte ha explicado que la CNSC tiene como objetivo:

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

37. No obstante lo anterior, la determinación del alcance de las facultades de “administración y vigilancia” de la CNSC sobre los sistemas específicos de carrera administrativa, no fue un tema uniforme en la jurisprudencia constitucional. En sus primeros pronunciamientos<sup>[50]</sup>, la Corte sostuvo que la CNSC no tenía competencia en ninguno de los sistemas especiales de carrera, es decir, ni los de origen constitucional ni los de creación legal. Para la Corte, el artículo 130 de la Constitución consagraba una exclusión sin distinción alguna al respecto<sup>[51]</sup>.

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

39. En una tercera etapa, esta Corporación sostuvo que el Legislador era quien tenía la potestad de determinar libremente las entidades a cargo de la administración y la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal<sup>[52]</sup>. Bajo esta tesis, el legislador podía asignarle a la CNSC la administración y vigilancia de una carrera específica, de manera total o parcial.<sup>[53]</sup>

40. En la Sentencia C-1230 de 2005<sup>[54]</sup> la Corte unificó su posición sobre el tema, que desde entonces ha sido reiterada de manera pacífica y uniforme hasta la actualidad<sup>[55]</sup>. En dicho pronunciamiento, este Tribunal estudió una demanda contra el artículo 4º de la Ley 909 de 2004, que en su numeral 3º establecía que la CNSC solamente tenía la función de “vigilar” las carreras específicas. Al analizar la constitucionalidad de la norma, la Corporación consideró que la disposición de la Ley 909 de 2004 había escindido las funciones de administración y de vigilancia que eran competencia exclusiva de la CNSC, lo que era contrario a la asignación de responsabilidades que establecía el artículo 130 de la Carta. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido que la CNSC también tiene a su cargo la función de “administrar” los sistemas especiales de creación legal.

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

42. Igualmente, la Corte explicó que la exclusión de competencias que se hacía en el artículo 130 de la Constitución era de alcance excepcional y de interpretación restrictiva, razón por la cual, debía entenderse que sólo operaba para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional. En este sentido precisó que no se podía admitir una tesis contraria, según la cual el legislador podía asignarle a órganos distintos a la CNSC la función de administración y/o vigilancia de las carreras especiales de origen legal, porque se terminaría por desplazar la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y se vería reducida a la mínima expresión (la carrera general u ordinaria), al convertir la regla general en la excepción.<sup>[56]</sup> Al respecto, esta Corporación manifestó:

*“Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad ‘responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial’, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre ‘las carreras de los servidores públicos’; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de*

*carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador*<sup>[57]</sup>

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

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

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

## **7. El sistema específico de carrera penitenciaria del Inpec**

46. En desarrollo de las competencias constitucionales para crear regímenes específicos de carrera administrativa (Arts. 125, 130 y 150 C.P.)<sup>[58]</sup>, y debido a la singularidad y especificidad de las funciones que desarrolla el personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que difieren en cierto grado de las tareas que normalmente cumplen los servidores públicos en la generalidad de las entidades del Estado<sup>[59]</sup>, el Legislador dispuso un régimen de personal especial para el Inpec.

47. Este régimen específico tiene su primer antecedente en el Decreto 1661 de 1965, “*por el cual se organiza la carrera penitenciaria*”, que otorgó el control de ese sistema a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia, y que estableció como condición de ingreso la demostración de idoneidad a través de un procedimiento de selección<sup>[60]</sup> <sup>[61]</sup>

48. Posteriormente, y con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2160 de 1992, mediante el cual se creó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec. Esta entidad fusionó la Dirección General de Prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia<sup>[62]</sup>. Su naturaleza, conforme a lo establecido en el artículo 2º de ese estatuto, correspondió a la de un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia<sup>[63]</sup>, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa<sup>[64]</sup>.

49. Según dispuso el mismo Decreto 2160 de 1992, dentro de los objetivos principales a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, se encuentran: *i)* la ejecución y desarrollo de la política carcelaria y penitenciaria dentro de los lineamientos que establezca el Gobierno Nacional; *ii)* el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, las penas privativas de la libertad y las medidas de seguridad, que establezcan las autoridades judiciales; *iii)* el diseño y ejecución de programas de resocialización, rehabilitación y reinserción a la sociedad, para los reclusos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios; y *iv)* el diseño y establecimiento de los mecanismos necesarios de control de los programas de resocialización, rehabilitación y reinserción de los internos a la sociedad.<sup>[65]</sup>

50. Con base en dichos objetivos, la jurisprudencia de la Corte ha señalado<sup>[66]</sup> que el Inpec tiene como misión esencial la vigilancia, custodia y tratamiento de las personas privadas de la libertad<sup>[67]</sup>, quienes, además de ser titulares de derechos fundamentales<sup>[68]</sup>, también son destinatarios de la obligación estatal de ofrecer las condiciones necesarias para su resocialización y reincorporación a la sociedad<sup>[69]</sup> <sup>[70]</sup>

51. Por lo anterior, el Legislador consideró razonable y justificado crear un régimen de carrera específico para el INPEC, a través del Decreto Ley 407 de 1994<sup>[71]</sup>, proferido por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias concedidas en el artículo 172 de la Ley 65 de 1993. Dicho estatuto señala que los empleos de la planta de personal del INPEC son, por regla general, de carrera (artículo 10, D. Ley 407 de 1994), y su provisión se realiza mediante nombramiento en período de prueba o por ascenso, previo concurso o curso. La excepción son los cargos de libre nombramiento y remoción, cuya provisión se realiza a través de nombramiento ordinario (Art. 12 *ibidem*).

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

53. El personal administrativo tiene como función el cumplimiento de las actividades de gestión para el logro de la misión, objetivos y funcionamiento de la entidad. Y el cuerpo de custodia y vigilancia tiene a su cargo dos funciones básicas: *(i)* mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los centros de reclusión; y, *(ii)* proteger los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, conforme a las disposiciones internas y a los convenios y tratados vinculantes para el Estado (Art. 113 D. Ley 407 de 1994). Debido a sus funciones especiales, se trata de un cuerpo armado, aunque su carácter es civil y está sometido a un régimen de disciplina también especial (Art. 117 ib.), con la posibilidad de hacer uso de los medios coercitivos autorizados, de manera razonable y proporcional con la situación a conjurar (Art.114 ib.).

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

55. En concreto, buscando la armonización y compatibilidad entre las normas que regulan la carrera administrativa y el Decreto Ley 407 de 1994, es pertinente efectuar algunas precisiones y reseñar pronunciamientos de esta Corte relacionados con el régimen de personal del Inpec, la administración y vigilancia de la carrera penitenciaria (Art. 83<sup>[72]</sup>), la Junta de la Carrera Penitenciaria (Art. 82<sup>[73]</sup>), y las etapas dentro del proceso de selección (Art. 87<sup>[74]</sup>).

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

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

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

59. En la sentencia C-108 de 1995<sup>[76]</sup> la Corte declaró exequible desde el punto de vista formal el Decreto Ley 407 de 1994 y declaró la exequibilidad, entre otras disposiciones del numeral 8 del art. 83 del mismo decreto. Posteriormente, en providencia C- 507 de 1995<sup>[77]</sup> con respecto al numeral 8 del Art. 83 del mismo decreto ley se decidió “*estese a lo resuelto en la sentencia C-108 de 1995*” y declaró exequibles los artículos 82 y 83, numerales 1 a 7 y 9.

60. La posición adoptada por la Corte en torno al papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil, fue ampliamente explicada en párrafos anteriores<sup>[78]</sup>. No obstante, para dilucidar este aspecto, es necesario remitirse a las normas que regulan la materia. Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, que indica cuáles son las funciones relacionadas con la responsabilidad de “*administración*” de la carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, incluye la elaboración de la convocatoria dentro de dichas funciones. Al respecto, la norma señala:

*“Artículo 11: Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones: (...)*  
*c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento: (...)*” (Subrayados adicionados al texto)

61. De igual forma, como se expuso en los fundamentos de esta sentencia<sup>179</sup>, la determinación de a quién le correspondía las responsabilidades de “administración y vigilancia” de los sistemas de carrera especiales de origen legal –o *sistemas específicos de carrera*–, no fue un tema pacífico, debido a que los desarrollos normativos sobre el tema variaron con el transcurso del tiempo, junto con la evolución de la jurisprudencia en la materia.

62. Esta situación se mantuvo hasta que la Corte unificó y aclaró su posición sobre el tema mediante Sentencia C-1230 de 2005<sup>180</sup>, en la que se declaró exequible el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 909 de 2004, bajo el entendido que a la Comisión Nacional del Servicio Civil, le correspondía no solo la “vigilancia” de los sistemas específicos de carrera administrativa, sino también la “administración” de los mismos.<sup>181</sup>

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

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

65. Por ejemplo, en la Sentencia C-753 de 2008 la Corte analizó varias normas del Decreto Ley 91 de 2007<sup>182</sup>, que establecía que la administración, coordinación, orientación y adecuado funcionamiento del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa (empleados públicos civiles y no uniformados) estaría a cargo de diferentes órganos, entre ellos la Comisión Administradora del Sistema Especial del Ministerio de Defensa. En esa oportunidad, la Corte siguió las reglas fijadas en la Sentencia C-1230 de 2005 y reiteró que los sistemas específicos de carrera de origen legal deben ser “administrados” y “vigilados” por la CNSC. En el fallo se expuso:

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

66. Por esto, al encontrar que las normas demandadas desconocían la competencia de la CNSC para la administración y vigilancia de la carrera en el sector defensa, y con ello “el propósito del Constituyente de hacer efectivo el sistema de carrera en los distintos órganos y entidades del Estado sin injerencia del ejecutivo ni de las demás ramas del poder público”<sup>183</sup>, la Corte declaró la inexecutable y la exequibilidad condicionada de las normas demandadas.

67. En el mismo sentido, en la sentencia C-471 de 2013 la Corporación declaró la inexecutable y la constitucionalidad condicionada de varias normas del Decreto Ley 775 de 2005, “por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”. En el fallo, la Corte encontró que varias de esas normas desconocían la competencia de la CNSC de administrar ese sistema específico de carrera, con base en el criterio jurisprudencial antes reseñado.

68. En sentencia C-285 de 2015 esta Corporación nuevamente reiteró su posición en la materia, al declarar la inexecutable de varios artículos, y la exequibilidad condicionada de algunos otros, del Decreto Ley 765 de 2005, “por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN”. En este caso, este Tribunal reafirmó que “la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es la autoridad que tiene asignada la competencia para ejercer tanto la “administración” como la “vigilancia” de los sistemas especiales de carrera creados por el Legislador”.

69. Así las cosas, reiterando la doctrina constitucional sobre la materia, con base en el desarrollo jurisprudencial que permite asegurar la armonización de la tensión existente entre las disposiciones antes mencionadas<sup>184</sup>, la Sala Plena procederá al análisis jurídico de la demanda de la referencia.

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

70. En relación con el problema jurídico que se estudia<sup>185</sup>, la Corte evidencia que el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994 trasgrede el artículo 130 de la Constitución, al disponer que la convocatoria al curso y concurso de la carrera penitenciaria del Inpec son

competencia del Director General de dicha entidad, debido a que, como ha indicado la jurisprudencia constitucional<sup>[86]</sup>, la “*administración y vigilancia*” de las carreras especiales de origen legal es responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

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

72. Ahora bien, es importante precisar que el Director del Inpec, sí interviene dentro del procedimiento de la *convocatoria* al concurso de méritos, con base en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 909 de 2004<sup>[87]</sup>. Norma que establece “*las etapas del proceso de selección o concurso*” y consagra que la convocatoria “*deberá ser suscrita por la comisión nacional del servicio civil, el jefe de la entidad y organismo...*”. Sin embargo, esto no quiere decir que dicha fase del proceso de selección sea “*competencia*” del director de la entidad, tal y como lo indica el artículo 90 del Decreto Ley 407 de 1994.

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

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

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

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

77. Lo anterior, bajo el contexto que la carrera administrativa no sólo está constituida por la convocatoria, los concursos, la administración y vigilancia, sino que luego del respectivo nombramiento de un funcionario, se llevan a cabo calificaciones periódicas, cursos de actualizaciones, incentivos, entre otras actividades, las cuales, por lo general, están a cargo de la entidad y no de la CNSC.

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

## 9. Síntesis de la decisión

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

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

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

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

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

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

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

#### VIII. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

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

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