

Sentencia C-109/06

NORMA TRANSITORIA-Concepto/NORMA TRANSITORIA-Objeto

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA TRANSITORIA-
Procedencia**

COSA JUZGADA MATERIAL-Condición

COSA JUZGADA MATERIAL-No configuración

Esta Corte considera que no resulta necesario entrar a hacer un análisis comparativo entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad de los preceptos de la Ley 443 de 1998 relativos a la Comisión Nacional del Servicio Civil y aquellos que dan origen al actual, como tampoco hay que entrar a evaluar si se han presentado cambios sustanciales en las circunstancias fácticas o jurídicas que justifiquen un nuevo pronunciamiento. Ello, como quiera que el análisis que sobre la identidad formal y material entre las disposiciones analizadas en la sentencia C-372 de 1999 y la que hoy es objeto de estudio por esta Corporación, arriba efectuada, demuestra de manera suficiente que no ha operado el fenómeno de cosa juzgada respecto del pronunciamiento anterior.

INTEGRACION UNIDAD NORMATIVA-Procedencia

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Naturaleza jurídica

**COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Norma transitoria sobre
procedimiento de designación de sus miembros/COMISION NACIONAL DEL
SERVICIO CIVIL-Autonomía/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO
CIVIL-Independencia**

La participación de la Corte Suprema de Justicia (Rama Judicial) y del Defensor del Pueblo (Ministerio Público) en la postulación de candidatos para el concurso de méritos entre los quince aspirantes a conformar la Comisión no implica una afectación a la autonomía e independencia que deben caracterizarla. De hecho, tal y como lo expresan varios de los intervinientes, altos funcionarios de organismos autónomos e independientes (C.P. art. 113) como el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la República y el Contralor General de la República son designados de ternas presentadas por organismos o funcionarios de las ramas del poder público, sin que ello comprometa su autonomía e independencia frente a éstas últimas. Además de lo anterior, y precisamente con el fin de garantizar el carácter autónomo e independiente de la Comisión, la norma de transición fue establecida teniendo en cuenta ciertos controles sobre las calidades de los candidatos como garantía de imparcialidad de los mismos, y estipula que los miembros de este organismo estarán sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los ministros de Despacho. Igualmente, señala que entre los quince candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas se hará un concurso de méritos para la designación de sus tres miembros, y establece que en ningún caso podrán participar en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos.

Referencia: expediente D-5858

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Javier Tovar Chauta

Magistrado Ponente:
Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Javier Tovar Chauta solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 9 (parcial) y, de manera subsidiaria, de los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13, así como los apartes resultantes de la integración normativa de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante Auto de quince (15) de julio de dos mil cinco (2005), el magistrado sustanciador en el asunto de la referencia admitió la demanda contra el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 e inadmitió la demanda en lo que hace relación con los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13 del mismo texto normativo, otorgando al demandante un término de tres (3) días para corregir. De igual manera, ordenó comunicar al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia, para que se pronunciaran respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada. Así mismo, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las Facultades de Derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario para que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el presente proceso.

Con posterioridad, el magistrado sustanciador, por auto de veintinueve (29) de julio de dos mil cinco (2005) rechazó la demanda presentada por el ciudadano Tovar Chauta en lo relativo a los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13, por cuanto no corrigió dentro del término establecido en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición cuestionada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 45.680 de 23 de septiembre de 2004, y se subraya y resalta con negrilla la parte acusada:

"LEY 909 de 2004 (Septiembre 23)

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

Diario Oficial No 45.680
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

TÍTULO II
DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y DE LOS ÓRGANOS
DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y LA GERENCIA
PÚBLICA

CAPÍTULO I
DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

(...)

Artículo 9°. *Procedimiento para la designación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y período de desempeño.* Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro (4) años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser reemplazado un miembro de la Comisión, quien lo haga como titular lo hará por el resto del período del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serán reelegibles para el período siguiente.

La Comisión Nacional del Servicio Civil se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional la ESAP. A tal concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8° de la presente ley.

Con los candidatos que superen el concurso se establecerá una lista de elegibles en estricto orden de méritos, la cual tendrá una vigencia de cuatro (4) años. El candidato que ocupe el primer puesto será designado por el Presidente de la República como miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil para el período respectivo. Las vacancias absolutas se suplirán de la lista de elegibles en estricto orden de méritos para el período restante.

Los concursos para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil se realizarán de acuerdo con el procedimiento que pare el efecto establezca el reglamento.

No podrá ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil quien en el año inmediatamente anterior haya ostentado la facultad nominadora en las entidades a las cuales se les aplica la presente ley; igualmente a los miembros de la Comisión se les aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades establecido en la Constitución y en la ley para ser Ministro de Despacho.

Tres (3) meses antes del vencimiento del período para el cual fue nombrado cada uno de los miembros de la Comisión, el Presidente de la República procederá a efectuar la designación respectiva, para lo cual deberá cumplirse el trámite establecido en este artículo.

Parágrafo transitorio. Para asegurar la aplicación inmediata de la presente ley, los tres (3) primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados de conformidad con el siguiente procedimiento:

Una lista de cinco (5) candidatos designados por el Defensor del Pueblo, cinco candidatos por la Corte Suprema de Justicia y cinco candidatos por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas.

En la conformación de estas listas se tendrá en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos señalados en el artículo 8º y se observe lo dispuesto en la Ley 581 de 2000.

Con los candidatos que integren las anteriores listas, se realizará un concurso de méritos por la Universidad Nacional o la ESAP, las cuales remitirán la lista de aprobados al Presidente de la República para su designación y correspondiente posesión, en estricto orden de mérito. Esta lista solamente será utilizada para la designación de los primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y para suplir las vacancias definitivas que se ocasionen con relación a los empleos de dichos miembros.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos.

Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro (4) años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje. **Vencido cada uno de estos períodos el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro (4) años, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo.**

Para la conformación de la Comisión, dentro del mes siguiente a la vigencia de la presente ley se integrarán las listas de que trata este artículo, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente artículo.

III. LA DEMANDA

1.- A juicio del actor, los apartes acusados del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 violan el artículo 130 de la Constitución, que preceptúa *“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.”*

Recuerda el demandante que este precepto constitucional fue interpretado por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999 y la Corporación señaló que dicha Comisión es un órgano único, autónomo y completamente independiente de las tres ramas del poder público, características que, a su juicio, se desconocen en los apartes acusados del párrafo transitorio. Ello es así, señala, por cuanto es indudable que otorgar la facultad de designación de los tres (3) primeros miembros de la Comisión al Defensor del Pueblo, a la Corte Suprema de Justicia y a la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas resta toda independencia y autonomía a la misma. Indica sobre este punto:

“No puede existir independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con respecto de las Ramas del Poder Público y de los demás órganos del Estado, en la medida en que Dos tercios (10) de los candidatos a conformar la comisión son designados, discrecionalmente, un tercio (5) por la Corte Suprema de Justicia que representa a la rama judicial del poder público y otro tercio (5) por el Defensor del Pueblo quien según el artículo 178 de la Carta Magna es elegido por la Cámara de Representantes, es decir por la rama legislativa. La imparcialidad resulta también lesionada al atribuir a la ‘...agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas’ la facultad de nominar discrecionalmente al tercio restante (5) de los candidatos.”

2.- Considera, igualmente, que el mandato de selección de los miembros de la Comisión por concurso público y abierto se ve desconocido con el párrafo transitorio acusado, puesto que el Constituyente y posteriormente la Corte Constitucional, entendieron como única garantía

de independencia y de idoneidad de sus miembros su selección mediante este procedimiento. Además, la oportunidad de ser miembro de esta Comisión se reduce a sólo quince personas que en un primer momento son designadas discrecionalmente.

3.- El ciudadano Tovar Chauta indica, además, que los apartes acusados desconocen el principio constitucional de la cosa juzgada, pues previamente esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de la naturaleza y el carácter de la Comisión.

4.- Por lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de los apartes acusados del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004, el cual determina el procedimiento para la conformación, por la primera vez, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cual consiste en efectuar el concurso de méritos entre aquellos aspirantes postulados así: cinco por el Defensor del Pueblo, cinco por la Corte Suprema de Justicia y cinco por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas.

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Universidad del Rosario

1.- El ciudadano Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, presenta escrito de intervención dentro del término fijado para ello en las normas pertinentes y solicita declarar la inexecutable de la norma bajo examen.

2.- Aduce, para apoyar su solicitud, que es necesario tener en cuenta la sentencia C-372 de 1999 en la cual la Corte Constitucional indicó que la Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene el carácter de órgano consultivo del gobierno, así como tampoco es un consejo de composición paritaria o con mayoría de los organismos estatales, los trabajadores, ni de las entidades territoriales. Por el contrario, señala el interviniente, se trata de un ente autónomo cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser establecidos por la ley. Además, continúa, precisamente en razón de la autonomía que la caracteriza, no puede hacer parte de ninguna de las ramas del poder público, de manera que debe configurarse como ente independiente, encargado del manejo y control de la carrera de los servidores públicos.

Así, para el ciudadano Venegas Franco, la integración por primera vez de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a partir de listas presentadas por el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas contraviene los preceptos constitucionales que garantizan la autonomía de este órgano, al igual que lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia referida. Lo anterior, por cuanto la Corte Suprema de Justicia hace parte de la Rama Jurisdiccional y la Defensoría del Pueblo pertenece al Ministerio Público (C.P. arts. 116 y 118, respectivamente).

3.- De esta manera, estima el interviniente que la integración inicial de la Comisión, mediante un procedimiento diferente al ordinario establecido en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004, desatiende el criterio de autonomía e independencia que orientan la existencia de la Comisión, pues el mecanismo ordinario previsto para dicha conformación es la provisión en estricto orden de méritos de una lista de elegibles conformada previo concurso público y abierto que deberá ser realizado por la Universidad Nacional y la ESAP de forma alterna. Esta regla, que garantiza plenamente la autonomía de la Comisión, considera, debió tener un alcance general y regir su composición desde el principio, sin contemplar excepciones que contradigan dicho principio.

4.- Concluye, a partir de lo anterior, que la norma demandada vulnera el artículo 130 de la Constitución Política y, en consecuencia, debe ser declarada inexecutable.

Universidad Externado de Colombia

5.- El ciudadano Fernando Hinestrosa, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado, intervino dentro del proceso de la referencia a fin de solicitar que se declare la improcedencia de la demanda presentada por el ciudadano Tovar Chauta.

6.- Recuerda el interviniente que la Comisión Nacional del Servicio Civil fue concebida por la Constitución Política como un órgano estatal autónomo e independiente, para lo cual está dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Señala que, de conformidad con el artículo 130 superior, dicho ente debe encargarse de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, a excepción de aquellas que tienen carácter especial.

7.- No obstante, tal carácter autónomo e independiente, en opinión del interviniente, no riñe con los procedimientos establecidos como transitorios en la norma demandada respecto de la selección y nominación de los miembros de la Comisión para su primera conformación. De este modo, considera que no le asiste razón al demandante, pues el procedimiento transitorio no constituye un mecanismo arbitrario en la designación de los miembros ni una negación a la observancia de la calidad de éstos.

8.- Indica que los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al igual que los miembros de otras comisiones de regulación del orden nacional, tienen el carácter de funcionarios públicos y más específicamente de “*autoridades públicas*”, razón por la cual les son aplicables las normas generales sobre inhabilidades, impedimentos y prohibiciones que rigen para estos, además de aquellos que de manera especial determine la ley para los mismos. Lo anterior, a su juicio, constituye una garantía para el ejercicio autónomo e independiente de las funciones legalmente asignadas a los entes de control y, en este caso en particular, a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

9.- Adicionalmente, sostiene que si dicho procedimiento transitorio fuera declarado inexequible por la Corte Constitucional, resultaría abiertamente inconstitucional la nominación de funcionarios como el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, así como aquella de los miembros de otros órganos autónomos de control, por cuanto en su designación intervienen las ramas del poder público.

10.- De esta manera, concluye el interviniente que el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 no vulnera ningún precepto constitucional.

11.- Por último, observa el ciudadano interviniente que el cargo planteado por el actor según el cual el párrafo acusado vulnera el principio de cosa juzgada constitucional, tampoco debe ser acogido por esta Corporación. En su opinión, la sentencia C-372 de 1999 no puede ser aplicada de manera análoga al caso bajo examen, por cuanto la misma se ocupó de estudiar lo relativo a la creación de entidades encargadas de llevar el registro de carrera administrativa del orden local y seccional y fue ello respecto de lo cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad por vulneración del artículo 130 constitucional.

V. INTERVENCIONES OFICIALES

Departamento Administrativo de la Función Pública

1.- En escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el 24 de agosto de 2005, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderado, solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004.

2.- Considera el apoderado de la entidad que la Ley 909 de 2004 respeta los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999 al prescribir que la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano autónomo de carácter permanente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, y al determinar que su integración, únicamente por la primera vez, se hará a través de un proceso selectivo a partir de listas provenientes de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de las universidades públicas o privadas. De esta manera, estima, no aparece violada la autonomía que le atribuye la Constitución a dicho ente.

Para sustentar su posición toma varios ejemplos de funcionarios y organismos autónomos cuyo origen en cuanto a su postulación y designación reposa en las ramas del poder público: (i) el Banco de la República, en el cual cinco de sus siete miembros provienen del Presidente de la República; (ii) el Contralor General de la República, quien, de conformidad con el artículo 267 constitucional, es elegido por el Congreso en pleno, de terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia; (iii) el Procurador General de la Nación, elegido por el Senado, de terna integrada por candidatos postulados por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; (iv) el Fiscal General de la Nación, quien es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República (C.P. art. 249).

3.- De otra parte, señala el apoderado de la entidad que el legislador, en el marco de las facultades que le confiere la Constitución, desarrolló el artículo 130 superior mediante la Ley 909 de 2004, en cuyo artículo 9 incluyó un párrafo transitorio con el fin de asegurar la aplicación inmediata de la ley de carrera administrativa. Así, estableció que los primeros tres miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serían designados mediante un procedimiento administrativo que se fundamenta en los principios constitucionales de celeridad, eficacia y economía mediante un concurso de méritos realizado por la Universidad Nacional o la ESAP entre quince candidatos postulados así: cinco por la Defensoría del Pueblo, cinco por la Corte Suprema de Justicia y cinco por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas. De esta manera, considera el interviniente que al igual que en los casos referidos, la postulación de candidatos por los tres entes determinados por el legislador en el párrafo acusado, no quebranta la autonomía e independencia inherentes a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esto, además, por cuanto entre la postulación y la elección de los tres primeros miembros de dicho órgano debe mediar la realización de un concurso de méritos, de acuerdo con la reglamentación establecida en el Decreto 3232 de 2004.

4.- El apoderado de la entidad recuerda que el legislador cuenta con una amplia potestad legislativa, por cuanto el artículo 130 de la Constitución no hace precisiones sobre la integración ni el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sino que únicamente establece la creación de un organismo encargado de administrar y vigilar la carrera administrativa. De este modo, y para el caso particular de dicha Comisión, el constituyente otorgó al legislador una amplia potestad de regulación. De igual manera, continúa el interviniente, lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999 en la que esta Corporación señaló que la posibilidad de desarrollo por parte del Congreso del artículo 130 superior supone el respeto de ciertos límites dados por las características de tal organismo: autonomía, permanencia, nivel nacional, pero cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1.- El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3934 recibido en Secretaría de esta Corporación el 20 de septiembre de 2005, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del precepto normativo objeto de análisis de constitucionalidad.

2.- Para el Procurador, la Comisión Nacional del Servicio Civil es un organismo autónomo e independiente responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepto aquellas que tengan carácter especial y, en tanto ente autónomo e independiente, debe cumplir su función de manera libre e imparcial, sin sujeción a ninguna de las ramas del poder público, de conformidad con lo establecido por el artículo 130 de la Constitución Política.

Según el Ministerio Público, el fin perseguido por el Constituyente de 1991 al dotar de autonomía e independencia a dicho organismo, no fue otro que el de *“separar la carrera administrativa, el concurso público para acceder a ella y la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes de las ramas del poder público y demás órganos y entidades del Estado a los cuales pertenecen los empleos cuya provisión se busca y a quienes les corresponde realizar el nombramiento de los funcionarios correspondientes.”* Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que la integración, período, organización y actividad de la

Comisión sean definidos y desarrollados por la ley bajo los lineamientos de autonomía e independencia prescritos por el artículo 130 superior.

3.- Señala el Procurador General que no le asiste razón al demandante cuando afirma que la disposición contenida en el párrafo transitorio vulnera la autonomía e independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues el Constituyente de 1991 consagró en el ordenamiento superior varias disposiciones que permiten la participación de las ramas del poder público en la designación de funcionarios de organismos autónomos, *“sin que pueda afirmarse que ello afecta o compromete su independencia, pues de ninguna manera representan los intereses de tales ramas u órganos ni de las personas naturales que pertenecen a ellos. Tal es el caso del Contralor General de la República, funcionario que según el artículo 267 Ibidem ‘será elegido por el Congreso en Pleno... de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado...’. Así mismo, el Procurador General de la Nación ‘será elegido por el Senado... de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado’ (artículo 276 Ibidem).”*

4.- El artículo 130 de la Carta, recuerda el funcionario, no establece un sistema específico de nombramiento de los miembros de la Comisión, lo cual, en observancia del artículo 125 constitucional, inciso 2º, implica que éstos deben ser nombrados por concurso público, tal y como aparece consagrado en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004, según el cual los miembros de esta Comisión deben ser seleccionados por concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna por la Universidad Nacional y la ESAP. No obstante, ante la necesidad de asegurar la aplicación inmediata de la Ley 909 de 2004, el párrafo transitorio del artículo 9 arriba referido y cuya constitucionalidad es ahora cuestionada, dispone como medida excepcional y transitoria que los tres primeros miembros de la Comisión serán designados de una lista de cinco candidatos presentados por el Defensor del Pueblo, cinco por la Corte Suprema de Justicia y cinco por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas, con los cuales se realizará un concurso de méritos, a fin de garantizar la transparencia en la conformación de este organismo.

Adicionalmente, destaca la Vista Fiscal que dicha lista únicamente será utilizada para la designación de los tres primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y para suplir las vacancias definitivas que se ocasionen al interior del ente. Vencido cada uno de los períodos de los primeros integrantes de la Comisión, el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro años, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004, es decir, por concurso público y abierto.

5.- Respecto del cargo planteado por el actor según el cual el párrafo transitorio demandado consagra una disposición previamente declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999, el Procurador General señala que el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 –ahora acusado- y el artículo 44 de la Ley 443 de 1998 - examinado en aquella oportunidad-, son normas con textos materialmente diferentes, por lo cual no es válido afirmar que haya operado el efecto de la cosa juzgada constitucional. El artículo 44 de la Ley 443 de 1998, explica el alto funcionario, determinaba que la Comisión Nacional del Servicio Civil estaría integrada por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidiría, por el Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, el Procurador General de la Nación o su Delegado, con voz, pero sin voto, el Defensor del Pueblo o su Delegado, con voz pero sin voto, un delegado del Presidente de la República y dos representantes de los empleados de carrera. De esta manera, la conformación establecida por el artículo referido resultaba a todas luces inconstitucional, en tanto estipulaba que la Comisión estaría integrada principalmente por representantes de la Rama Ejecutiva, lo cual, evidentemente, afectaba su carácter autónomo e independiente. Por el contrario, el párrafo transitorio del artículo 9 acusado dispone la participación excepcional y transitoria de la rama judicial y del Ministerio Público en la designación de los candidatos al concurso de méritos para acceder a la Comisión sólo para su primera conformación.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

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

El asunto bajo revisión

2.- El demandante considera que el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 vulnera el artículo 130 de la Constitución Política. Según el actor, la disposición transitoria que consagra un procedimiento excepcional para la designación de los tres primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil por medio de concurso de méritos entre los quince candidatos postulados por el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas, desconoce abiertamente el carácter autónomo e independiente que le fue otorgado por el propio texto constitucional, pues la intervención de la Rama Judicial y del Ministerio Público en la postulación de los candidatos afecta su naturaleza y el desempeño de sus funciones de forma imparcial. De igual manera, a juicio del ciudadano Tovar Chauta, la disposición normativa cuestionada va en contra de los parámetros establecidos por esta Corporación en la sentencia C-372 de 1999 respecto de la naturaleza y el carácter de dicha Comisión, en tanto el Tribunal Constitucional indicó que se trataba de un ente autónomo e independiente y conminó al legislativo a expedir con prontitud, pero con arreglo a dicha sentencia, la norma que diera estructura a la Comisión. Por lo anterior, el demandante concluye que los apartes acusados del párrafo transitorio desconocen el efecto de la cosa juzgada que sobre la materia operó con la sentencia C-372 de 1999.

3.- Los intervinientes solicitan que el literal acusado sea declarado exequible, excepto la Universidad del Rosario, la cual estima que la disposición normativa objeto de examen sí resulta inconstitucional por vulneración del artículo 130 superior.

3.1.- La Universidad Externado de Colombia y el Departamento Administrativo de la Función Pública, quienes solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma transitoria, aducen una serie de argumentos que pueden ser sintetizados así: (i) Si bien la Comisión Nacional del Servicio Civil es un ente autónomo e independiente, la postulación de sus tres primeros miembros por parte del Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas no compromete tal carácter ni niega la observancia de la calidad de los candidatos, pues a partir de dichas listas se efectúa un concurso de méritos. (ii) Al tratarse de funcionarios públicos, les son aplicables las normas generales sobre inhabilidades, impedimentos y prohibiciones, además de aquellas que de manera especial determine la ley para los miembros de la Comisión lo cual se constituye en garantía para el ejercicio imparcial y autónomo de sus funciones. (iii) La nominación de varios de los altos funcionarios que dirigen organismos autónomos está a cargo de entes o funcionarios de las ramas del poder público, sin que ello afecte el desempeño imparcial de sus funciones, ni el carácter autónomo e independiente de dichas entidades. Tal es el caso del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Banco de la República. (iv) No ha operado el efecto de cosa juzgada respecto de la sentencia C-372 de 1999, por cuanto el contenido del artículo 44 de la Ley 443 de 1998 –examinado en aquella oportunidad- y del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 –ahora enjuiciado- es sustancialmente diferente, en tanto el primero disponía una participación directa del Ejecutivo en la Comisión, no en cuanto a la postulación de sus miembros, sino que dicha disposición establecía que sus integrantes serían funcionarios de la Rama Ejecutiva. (v) La disposición transitoria objeto de análisis fue expedida por el legislador en el marco del ejercicio de su potestad legislativa para definir y desarrollar materias como la integración, el período, la organización y el funcionamiento de la Comisión, cuyos límites están constituidos únicamente por su naturaleza de ente autónomo, permanente y con competencia a nivel nacional.

3.2.- La Universidad del Rosario, por el contrario, argumenta que el procedimiento transitorio consagrado en la disposición impugnada contraviene el artículo 130 de la Constitución Política y la interpretación que de dicho precepto efectuara el Tribunal Constitucional en la sentencia C-372 de 1999. Ello, en la medida en que para su conformación intervienen en

forma directa antes que forman parte de las ramas del poder público, lo cual, a su juicio, impide garantizar la plena autonomía propia de la Comisión.

4.- La Vista Fiscal, por su parte, solicita a este Tribunal Constitucional declarar exequible la disposición demandada por no contravenir ningún precepto constitucional. Expone los siguientes argumentos para sustentar su posición: (i) La integración, el período, la organización y la actividad de la Comisión deben ser definidos y desarrollados por la ley bajo los lineamientos de autonomía e independencia prescritos por el artículo 130 constitucional. (ii) La Constitución consagra múltiples disposiciones que establecen la participación de las ramas del poder público en la designación de funcionarios de organismos autónomos sin que ello afecte o comprometa su independencia. (iii) Dicha norma transitoria y excepcional busca dar aplicación inmediata a la ley de carrera administrativa, cuidándose de establecer garantías de transparencia en la primera conformación de este organismo, mediante la realización de concurso de méritos entre los quince candidatos postulados, cinco por el Defensor del Pueblo, cinco por la Corte Suprema de Justicia y cinco por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas. (iv) Los contenidos normativos del artículo 44 de la Ley 443 de 1998 y del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 son materialmente diferentes, dado que el primero sí estipulaba la participación directa del Ejecutivo en la Comisión, lo cual la hacía abiertamente inconstitucional, mientras que el último se acoge a los lineamientos de autonomía e independencia sin que consagre la participación de ninguna de las ramas del poder público.

Planteamiento de los problemas jurídicos

5.- De acuerdo con los cargos formulados en la demanda de inconstitucionalidad, corresponde a la Corte en primer lugar, estudiar dos cuestiones previas: (i) determinar si la disposición transitoria demandada aún se encuentra produciendo efectos jurídicos, a fin de establecer si esta Corporación tiene competencia para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto; y, (ii) analizar si los apartes acusados representan un desconocimiento del principio de la cosa juzgada, por cuanto la Corte ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza de la Comisión. En caso de que la Sala verifique que el párrafo transitorio sometido a análisis continúa produciendo efectos en el ordenamiento jurídico, y que en el presente asunto no ha operado el efecto de la cosa juzgada, deberá (i) explicitar el contenido de los apartes objeto de demanda para, así, determinar si es necesario aplicar la unidad normativa respecto de las expresiones del párrafo transitorio que no fueron demandadas; (ii) establecer si dicha disposición transitoria que señala el procedimiento de postulación y designación de los tres primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil atenta contra los principios de autonomía e independencia que rigen a tal organismo creado por el artículo 130 constitucional. De igual manera, deberá la Corte (iii) examinar si tal párrafo transitorio desconoce la interpretación que del artículo 130 referido ha hecho La Corte Constitucional, y concluir si el mismo resulta ajustado a los lineamientos expuestos por la Corte en la sentencia C-372 de 1999 respecto de las características y naturaleza de este organismo de vigilancia y administración de los regímenes de carrera. A fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Plena, procederá de la siguiente manera: (i) examinará el contenido de los apartes demandados, a fin de establecer si se hace necesario proceder a aplicar la unidad normativa respecto de las expresiones incluidas en el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 que no fueron objeto de demanda, esto es, si se requiere efectuar un análisis integral de la disposición transitoria, (ii) revisará cuál es la naturaleza y el carácter de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la luz de los preceptos constitucionales y jurisprudenciales; (iii) analizará si la disposición bajo examen se ajusta o no a los parámetros plasmados en la sentencia C-372 de 1999; y, por último, (iv) concluirá sobre la justificación constitucional de la medida que comprende un procedimiento transitorio -que difiere del ordinario- para la conformación de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil.

Asunto previo: examen de la competencia de la Corte Constitucional para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004

6.- La Comisión Nacional del Servicio Civil empezó a desempeñar sus funciones el 7 de diciembre de 2004 y su integración estuvo dada por el procedimiento establecido en la

disposición transitoria impugnada, esto es, sus tres miembros fueron designados por concurso de méritos realizado entre los quince candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación de las universidades públicas y privadas. De igual modo, el período de cada uno de ellos guarda relación con el puntaje obtenido en el concurso de méritos. Así, quien ocupó el primer lugar tendrá un período de cuatro años, quien ocupó el segundo, tendrá un período de tres años y quien ocupó el tercer lugar, tendrá un período de dos años. De lo anterior se colige que la Comisión designada mediante el mecanismo establecido en el parágrafo 9 de la Ley 909 de 2004 se encuentra en funcionamiento en la actualidad y, si bien este parágrafo no tiene ánimo de permanencia, se encuentra produciendo efectos jurídicos.

7.- Es importante entonces tener en cuenta la jurisprudencia constitucional respecto de la competencia de la Corte para pronunciarse de fondo sobre normas de transición. Así, ha dicho este Tribunal Constitucional que el carácter temporal de estas normas no es óbice para ejercer el control de constitucionalidad, siempre y cuando las mismas continúen produciendo efectos jurídicos. Es por ello que, cuando se han presentado demandas contra normas de transición, la Corporación ha procedido a analizar en cada caso concreto si debe efectuar un pronunciamiento de fondo o, si por tratarse de normas que han dejado de producir efectos jurídicos, la decisión procedente es un fallo inhibitorio¹. De esta suerte, si después de analizada esta cuestión preliminar, la Corte observa que la norma de transición aún continúa produciendo efectos jurídicos, pese a su carácter temporal, procede a adoptar un fallo de fondo. En tal sentido, en sentencia C-074 de 2004 fue declarado exequible el artículo 14 transitorio de la Ley 25 de 1992, según el cual las sentencias “*proferidas con fundamento en las causales de la Ley Primera de 1.976, por aplicación directa del inciso undécimo del artículo 42 de la Constitución, tendrán todo el valor que la ley procesal les señala*”. La Corte consideró, entonces, que esta disposición no carecía de efectos y que, en consecuencia, el fallo no debía ser inhibitorio, pues las sentencias de divorcio dictadas anteriormente mantenían sus efectos. Al respecto, señaló este Tribunal:

“La Corte considera que una norma legal transitoria es aquella expedida para un fin específico y concreto o por un período de tiempo determinado. Usualmente tiene como objetivo evitar que durante el tránsito de una normatividad constitucional o legal a otra se presenten vacíos, inseguridad jurídica o traumatismos respecto del asunto nuevamente regulado.

*Teniendo en cuenta el carácter temporal de la respectiva norma, sus efectos en principio, están llamados a extinguirse una vez el cometido propuesto por el constituyente o el legislador haya sido alcanzado. Sin embargo, el hecho que una norma legal sea de carácter transitorio, no quiere decir que la misma carezca de validez jurídica y que no pueda ser sometida al control de constitucionalidad. De hecho, un examen de la jurisprudencia de la Corte evidencia que el carácter transitorio que tenga una norma no constituye obstáculo alguno para que esta Corporación profiera un fallo de fondo, pues éste es procedente siempre y cuando la norma continúe produciendo efectos...”*²

8.- En definitiva, resulta claro que el parágrafo del artículo 9 es una norma transitoria, en cuanto se expidió con un fin específico y concreto, cual es el de establecer el procedimiento para llevar a cabo la conformación de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil. Con todo, de conformidad con lo expresado en líneas precedentes, si bien el propósito de la

¹ En efecto, esta Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse de fondo en múltiples ocasiones, precisamente por encontrar que las disposiciones transitorias acusadas dejaron de producir efectos jurídicos en el ordenamiento colombiano. Entre otras, se encuentran las sentencias C-350 de 1994, C-685 de 1996, C-1373 de 2000, C-992 de 2001, C-757 de 2004.

² En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-733 de 2005. En aquella oportunidad la Corte profirió un fallo de fondo sobre el artículo 56 de la Ley 909 de 2004, disposición transitoria sobre la facultad de la Comisión Nacional del Servicio Civil para evaluar los antecedentes de los empleados que al momento de la entrada en vigencia de la ley sobre empleo público se encontraran desempeñando cargos de carrera sin estar inscritos en ella y se presentaran a los concursos abiertos que se convocaran para conformar las listas de elegibles para proveerlos de forma definitiva.

disposición se agotó al momento de designar a los tres primeros miembros de dicha Comisión, la norma de transición aún continúa produciendo efectos, en tanto tales miembros –designados mediante el mecanismo excepcional para la primera integración de este organismo– se encuentran en ejercicio de sus funciones. Es por ello que a la Corte le corresponde emitir un pronunciamiento de fondo, a pesar de que el objeto de la demanda recaiga sobre una disposición normativa de carácter transitorio.

Empero, también resulta necesario analizar previamente si, como alega el demandante, los apartes acusados del párrafo transitorio constituyen una violación del principio constitucional de la cosa juzgada.

Segunda consideración preliminar: la cosa juzgada

9.- En consideración a que el actor planteó en la demanda de inconstitucionalidad que los apartes acusados del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004 configuran un desconocimiento al principio de cosa juzgada, por cuanto se encuentran en abierta contradicción con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999, deberá analizarse si la sentencia anterior produjo dicho efecto respecto del asunto bajo análisis, para lo cual se repasarán los requisitos establecidos jurisprudencialmente y se evaluará si en el presente caso éstos se cumplen.

10.- Esta Corte recientemente, en sentencia C-1189 de 2005, señaló que la cosa juzgada material tiene lugar únicamente cuando concurren las siguientes condiciones:

“(i) Que exista una sentencia de constitucionalidad sobre el mismo precepto normativo respecto del cual se solicita estudio posterior (identidad formal).

(ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud de estudio.

(iii) Que no se hayan producido cambios económicos, sociales, culturales, políticos e, incluso, ideológicos sustancialmente significativos que hagan insostenible, a la luz de la Constitución, el pronunciamiento anterior. Esto es, que se presente una identidad en el contexto fáctico y normativo entre el momento en que la Corte hizo su anterior pronunciamiento y el momento en que se solicita el nuevo análisis.”³

11.- De conformidad con lo anterior, la Sala considera, al igual que el Procurador General de la Nación, que en el presente asunto no ha operado el efecto de la cosa juzgada material respecto de la sentencia C-372 de 1999 por, al menos, las siguientes razones:

En primer lugar, por cuanto no hay identidad formal entre ninguna de las normas impugnadas en aquella ocasión relativas a la Comisión Nacional del Servicio Civil y la disposición que ahora ocupa a la Corte. Y ello, por cuanto aquellas se encontraban consagradas en la Ley 443 de 1998 y los apartes demandados en este caso, forman parte del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004. Es importante tener en cuenta, de esta manera, que la identidad formal parte del presupuesto de que se trate de la misma norma consagrada en un mismo cuerpo jurídico, lo cual no ocurre en el presente caso.

De igual manera, habida cuenta de que tampoco existe identidad material entre las normas relativas a la conformación y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil –artículos 44 y 45 de la Ley 443 de 1998– analizadas en la sentencia C-372 de 1999 y el párrafo transitorio objeto de juicio constitucional en esta oportunidad. Esto es, los contenidos de aquellas disposiciones normativas difieren sustancialmente del contenido del párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004. En efecto, el artículo 44 de dicha ley estipulaba que la Comisión estaría integrada por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública

³ Cfr. Sentencia C-1189 de 2005, fundamento 13 de la parte considerativa.

(ESAP), el Procurador General de la Nación o su delegado, el Defensor del pueblo o su delegado, un delegado del Presidente de la República y dos representantes de los empleados de carrera. Y el artículo 45 se ocupaba de regular lo relativo a las funciones que debía cumplir dicho órgano. En cambio, la disposición normativa que ahora se analiza establece un procedimiento excepcional de designación y selección para la conformación de la primera Comisión.

12.- Por lo anterior, esta Corte considera que no resulta necesario entrar a hacer un análisis comparativo entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad de los preceptos de la Ley 443 de 1998 relativos a la Comisión Nacional del Servicio Civil y aquellos que dan origen al actual, como tampoco hay que entrar a evaluar si se han presentado cambios sustanciales en las circunstancias fácticas o jurídicas que justifiquen un nuevo pronunciamiento. Ello, como quiera que el análisis que sobre la identidad formal y material entre las disposiciones analizadas en la sentencia C-372 de 1999 y la que hoy es objeto de estudio por esta Corporación, arriba efectuada, demuestra de manera suficiente que no ha operado el fenómeno de cosa juzgada respecto del pronunciamiento anterior.

13.- De esta manera, resulta claro que no le asiste razón al demandante cuando afirma que tal efecto operó en este caso en relación con la sentencia C-372 de 1999, y pasa, entonces, esta Corte a pronunciarse de fondo sobre la demanda.

Contenido de los apartes demandados

14.- El ciudadano Tovar Chauta encuentra vicios de inconstitucionalidad en algunos apartes del parágrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004. De esta manera, acusa casi la totalidad de dicho parágrafo.

15.- Los apartes demandados de la disposición transitoria establecen un procedimiento excepcional que busca “*asegurar la aplicación inmediata de la presente ley*” para llevar a cabo la designación de los miembros de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil. Según este mecanismo transitorio, (i) se efectuará un concurso de méritos entre cinco candidatos designados por el Defensor del Pueblo, cinco candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia y cinco designados por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas. (ii) El concurso de méritos será realizado por la Universidad Nacional o la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. De igual manera, (iii) la disposición preceptúa que la lista de aprobados que resulte del concurso de méritos, deberá ser remitida al Presidente de la República para su designación y correspondiente posesión, respetando estrictamente el orden de mérito, de conformidad con los puntajes obtenidos en el concurso. Adicionalmente, (iv) estipula que en la conformación de las listas, se tendrá en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos señalados en el artículo 8⁴ y se observe lo dispuesto en la Ley 581 de 2000⁵. (v) Prohíbe expresamente la participación en la postulación y designación de los candidatos a quienes se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal, o para quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos. Por último, (vi) indica la disposición transitoria que dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, se integrarán las listas de candidatos, para que dentro de los dos meses siguientes se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de los miembros de la Comisión.

⁴ El artículo 8, señala: “*ARTÍCULO 8. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y REQUISITOS EXIGIDOS A SUS MIEMBROS. 1. La Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformada por tres (3) miembros, que serán nombrados de conformidad con lo previsto en la presente ley. // 2. Para ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión Nacional, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete (7) años.*” (La expresión subrayada fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-452 de 2005).

⁵ Se trata de la ley que reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las ramas y órganos del poder público.

16.- La disconformidad del actor con esta disposición de transición tiene lugar, por cuanto considera que establecer este procedimiento excepcional atenta contra la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano autónomo e independiente de las ramas del poder público, debido, principalmente, a la gran injerencia que en la postulación de sus miembros tienen el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo) y la Rama Judicial (Corte Suprema de Justicia). Por lo anterior, concluye que esta disposición transitoria vulnera el artículo 130 de la Constitución Política⁶, por mandato del cual se creó esta Comisión como órgano de vigilancia y administración de las carreras de los empleados públicos, y que desconoce abiertamente los parámetros dictados por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999, pues ésta última fue enfática al señalar que la Comisión no dependería de ninguna de las ramas del poder público y que el ejercicio de sus funciones debía hacerse garantizando la imparcialidad y la autonomía de sus miembros.

17.- Con todo, tras efectuar una lectura de las ponencias presentadas a debate⁷, esta Corporación encuentra que el legislador expuso argumentos de orden finalista para justificar la inclusión de dicho párrafo transitorio. Esta línea de argumentación apunta a la búsqueda de dar aplicación inmediata a la ley y poner en funcionamiento con la mayor prontitud a tal organismo de vigilancia y administración de la carrera administrativa, con el propósito de materializar los principios de eficacia y eficiencia que rigen a la función pública⁸. De otra parte, consideró el legislador que era necesario tomar medidas que permitieran resolver la situación de interinidad dada por el elevado número de nombramientos en provisionalidad en los cargos de carrera⁹. Así, en la ponencia presentada para primer debate en la Cámara de Representantes, el legislador expuso que uno de los logros de la Ley 909 de 2004 era el de reorganizar y conformar la Comisión como un ente autónomo: “*Se conforma la Comisión Nacional del Servicio civil respetando su naturaleza de ente autónomo, con la misión esencial de ser un órgano de garantía y protección del sistema de mérito del empleo público.*”¹⁰, lo que en principio llevaría a concluir que la finalidad general del proyecto de ley en lo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, era conformarla precisamente con base en parámetros de autonomía, independencia e imparcialidad. No obstante, más adelante, la Corte se ocupará de analizar prolijamente si dicha finalidad resulta razonable y proporcionada a la luz de los principios constitucionales.

Unidad normativa

18.- Ahora bien, es relevante destacar que el actor demandó casi la totalidad del párrafo transitorio, pero excluyó el siguiente aparte:

“Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro (4) años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje.”

De tal suerte y como quiera que este segmento normativo no fue objeto de demanda, entra la Corte a analizar si procede la aplicación de la doctrina de la unidad normativa.

19.- Esta Corporación ha señalado que la unidad normativa prevista por el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, procede, entre otros casos excepcionales, “...cuando ella es necesaria

⁶ El artículo 130 de la Constitución Política estipula: “*ARTICULO 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.*”

⁷ Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 Cámara (Gaceta del Congreso No. 267 de 2003) y ponencia para segundo debate en Senado al proyecto de ley 233 de 2004 Senado y 262 de 2003 Cámara (Gaceta del Congreso No. 263 de 2004).

⁸ Ver Gaceta del Congreso No. 263 de 2004, ponencia para segundo debate en Senado.

⁹ Gaceta *Ibíd.*

¹⁰ Gaceta del Congreso No. 267 de 2003, ponencia para primer debate en Cámara.

para evitar que un fallo sea inocuo”¹¹. En el caso bajo examen constitucional, se entiende que la exclusión del sistema normativo de los apartes demandados del párrafo transitorio, esto es, el procedimiento excepcional para la conformación de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil, o la decisión de su permanencia dentro del ordenamiento, conforman un único contenido normativo. En efecto, la disposición se encuentra en relación inescindible de conexidad con los apartes demandados, de suerte que en caso de que la Corte decidiera declarar inexequibles los apartes acusados, perdería todo sentido la permanencia, en el orden jurídico, del aparte que establece los períodos de los tres primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con los puntajes obtenidos en el concurso de méritos efectuado entre los quince candidatos postulados mediante el mecanismo excepcional objeto de cuestionamiento.

20.- De lo anterior se sigue que es necesario revisar el párrafo de forma integral, a fin de evitar que la decisión que aquí se profiera resulte inocua.

Naturaleza y carácter de la Comisión Nacional del Servicio Civil

21.- El artículo 130 de la Constitución Política creó la Comisión Nacional del Servicio Civil como organismo responsable de la administración y vigilancia de los regímenes de carrera administrativa de los servidores públicos a excepción de aquellos con carácter especial.

22.- Dicho precepto constitucional ha tenido desarrollo legislativo en las normatividades sobre carrera administrativa, las cuales han establecido diversas disposiciones en torno a la naturaleza, carácter, funciones, período y calidades de sus miembros, procedimientos a implementar para la conformación de la Comisión, entre otros aspectos. Así por ejemplo, la Ley 27 de 1992¹² disponía que la Comisión Nacional del Servicio Civil estaría integrada por: el Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien la presidiría; el Director de la Escuela Superior de Administración Pública, o su delegado; dos representantes de los empleados del Estado, designados por el Presidente de la República de ternas presentadas por las centrales sindicales que agruparan a los empleados del Estado; un representante de la Federación de Municipios; un representante de la confederación de gobernadores y un miembro designado por el Presidente de la República¹³.

La Ley en comento atribuía a dicho organismo la responsabilidad de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados públicos, con excepción de aquellas que tuviesen carácter especial. Así, estaba encargada de vigilar el cumplimiento de las normas de carrera de los empleados a nivel nacional y territorial y estaba facultada para solicitar a la autoridad competente la imposición de sanciones en caso de infracción de las mismas. Le competía, igualmente, conocer de las irregularidades ocurridas en los procesos de selección y tomar diversos tipos de medidas frente a ello. Otra de sus funciones consistía en absolver las consultas sobre administración de personal formuladas por los diferentes órganos del Estado y las organizaciones de empleados del mismo, en aquellos casos en los cuales no correspondiere hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o al Departamento Administrativo del Servicio Civil. De igual manera, la ley le asignaba a la Comisión la vigilancia del término legal para los nombramientos provisionales, así como solicitar a la autoridad competente la imposición de las sanciones correspondientes. También tenía la competencia para conocer, en segunda instancia, de las decisiones adoptadas por las comisiones seccionales del servicio civil, entre otras funciones.

¹¹ Ver, entre otras, las sentencias C-320 de 1997 y C-1175 de 2004.

¹² Esta ley desarrolló el artículo 125 de la Constitución Política y expidió normas sobre personal al servicio del Estado. La misma fue derogada por la Ley 443 de 1998.

¹³ El artículo 12 de la Ley 27 de 1992 estipulaba: “ARTÍCULO 12. DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Crease la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual estará integrada por: - El director de Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Secretario General del Departamento Administrativo del Servicio Civil; - El Director de la Escuela Superior de Administración Pública, o su Delegado; - Dos (2) representantes de los empleados del Estado, designados por el Presidente de la República, de ternas que le presenten las centrales sindicales que agrupen a los empleados del Estado; - Un (1) representante de la Federación de Municipios. - Un (1) representante de la confederación de gobernadores. - Un (1) miembro designado por el Presidente de la República.”

23.- La normatividad referida fue derogada posteriormente por la Ley 443 de 1998, la cual en su artículo 44 dispuso una reorganización de la Comisión Nacional del Servicio Civil que contenía algunas modificaciones en relación con la ley derogada y estipulaba que este organismo estaría integrado por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien lo presidiría; el Director Nacional de la Escuela Superior de la Administración Pública –ESAP-; el Procurador General de la Nación o su delegado (sin voto); el Defensor del Pueblo o su delegado (del nivel directivo, sin voto); un delegado del Presidente de la República; y dos representantes de los empleados de carrera, quienes deberían ostentar tal calidad en cualquiera de las entidades del nivel nacional¹⁴.

Por su parte, el artículo 45 de esta normatividad preceptuaba que a la Comisión Nacional del Servicio Civil correspondía “*la administración y la vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de las siguientes: Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*” Y para tal efecto, debía ejercer las siguientes funciones: vigilar el cumplimiento de las normas de carrera a nivel nacional y territorial; adoptar los instrumentos necesarios para garantizar la aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre carrera administrativa; contribuir a la formulación de la política, los planes y los programas del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de carrera administrativa; vigilar el cumplimiento, por parte de las entidades, de las disposiciones sobre capacitación de los empleados de carrera; absolver las consultas y dirimir los conflictos en la interpretación y aplicación de las normas que regularan los sistemas de administración de personal, en aquellos casos en que no correspondiera hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; convalidar como medio de ingreso a la carrera los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos de carrera administrativa; conocer, así mismo, algunos asuntos, en única instancia, entre otros, de las irregularidades que en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional y en los concursos generales tuvieren lugar; de las reclamaciones efectuadas por las personas a quienes el nominador hubiere excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional; le correspondía, de igual manera, conocer en segunda instancia de algunos asuntos, como por ejemplo de las decisiones que, en primera instancia, fueren adoptadas por las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Bogotá; de las decisiones que, en primera instancia, fueren adoptadas por las Comisiones de Personal de las entidades del orden nacional, entre otras funciones¹⁵.

¹⁴ El artículo 44 estipulaba: “*ARTICULO 44. Comisión Nacional del Servicio Civil. Reorganizase la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el artículo 130 de la Constitución Política, la cual estará integrada así: 1.El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien ordinariamente asistirá a la Comisión con voz pero sin voto. 2. El Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sus ausencias temporales las suplirá un Subdirector de la misma institución o el Secretario General delegado por aquél. 3. El Procurador General de la Nación o su delegado, sin voto. 4. El Defensor del pueblo o su delegado, quien en todo caso será del nivel directivo, sin voto. 5. Un delegado del Presidente de la República. 6. Dos (2) representantes de los empleados de carrera, quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del nivel nacional. Su elección se efectuará por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil. PARAGRAFO. Los representantes de los empleados serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil.*”

¹⁵ El artículo referido disponía: “*ARTICULO 45. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y la vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de las siguientes: Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y la Policía Nacional. / Para el efecto ejercerá las siguientes funciones: 1.Vigilar, dentro del ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en esta ley, el cumplimiento de las normas de carrera a nivel nacional y territorial. 2. Adoptar los instrumentos necesarios para garantizar la cabal aplicación de las normas legales y reglamentarias que regulan la carrera administrativa, con el propósito de lograr una eficiente administración. 3. Contribuir a la formulación de la política, los planes y los programas del Gobierno,*

24.- La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de varios preceptos normativos de la Ley 443 de 1998, entre los cuales fueron demandados aquellos relativos a la conformación y funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tal análisis tuvo lugar en la sentencia C-372 de 1999, en la cual este Tribunal Constitucional declaró la inexecutable del artículo 44 que consagraba la integración de dicho organismo y varios numerales y expresiones del artículo 45 atinentes a sus funciones. En ella, la Corte hizo varias precisiones respecto de la naturaleza de este organismo, ante lo cual concluyó que la estructura asignada por el artículo 44 de la Ley 443 de 1998, así como algunas de las funciones preceptuadas por el artículo 45 no resultaban ajustadas al carácter autónomo e independiente propio de tal ente.

25.- En efecto, para la Corte la redefinición de la Comisión, efectuada por la Ley 443 de 1998, no respondía a la idea de estructurar un órgano independiente, sino que configuraba una “junta” o “consejo” con participación de entidades públicas, un miembro delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera con clara y abierta participación del Ejecutivo, que impedía que tal organismo contara con la autonomía que lo debía caracterizar, de conformidad con el criterio constitucional con el que fue instituido¹⁶. Al respecto señaló la Corte:

por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de carrera administrativa. 4. Vigilar que las entidades den cumplimiento a las disposiciones que regulan la capacitación de los empleados de carrera. 5. Decidir sobre las peticiones que formulen los ciudadanos cuando consideren que han sido vulnerados los principios o los derechos de carrera, observando las instancias y los procedimientos señalados en la presente ley y en las normas que los contengan. 6. Absolver, en su calidad de autoridad doctrinal en carrera administrativa, las consultas que se le formulen y dirimir los conflictos que se presenten en la interpretación y aplicación de las normas que regulan los sistemas general y específicos de administración de personal, en aspectos de carrera administrativa, caso en el cual se preferirán las normas de la presente ley y sus complementarias y reglamentarias, cuando no corresponda hacerlo a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. 7. Dictar su propio reglamento y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá. 8. Revisar, en cualquier momento, las decisiones adoptadas por las demás autoridades y organismos señalados en la presente ley, conforme con el procedimiento que legalmente se establezca. 9. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa. 10. Conocer, en única instancia, de los siguientes asuntos: 10.1. De oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional y en los concursos generales, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, aún en el evento de que hubieren culminado con nombramientos en período de prueba y superación del mismo, caso en el cual deberá ordenar la revocatoria de los actos administrativos contentivos de dichos nombramientos e inscripción en el registro público de la carrera. 10.2. De aquellos en los cuales deba ordenar la revocatoria de nombramientos y de otros actos administrativos, en materia de carrera administrativa, referidos a empleados del orden nacional, aún en el caso de que se encuentren ejecutoriados, cuando se compruebe que éstos se expidieron con violación a las normas que la regulan. 10.3. De las reclamaciones que presenten las personas a quienes el nominador haya excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden nacional, en los casos en que las Comisiones de Personal así lo hayan solicitado. 10.4. De las demás reclamaciones de empleados del orden nacional que no estén asignadas a los órganos o autoridades de que trata la presente ley. 11. Conocer, en segunda instancia, de los siguientes asuntos: 11.1. De las decisiones que, en primera instancia, adopten las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá. 11.2. De las decisiones que, en primera instancia, adopten las Comisiones de Personal de las entidades del orden nacional. 12. Las demás que le sean legalmente asignadas.”

¹⁶ La doctrina constitucional relativa a la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil sentada en la sentencia C-372 de 1999 fue reiterada posteriormente en la sentencia C-746 de 1999. En esta última la Corporación efectuó el análisis constitucional de algunas disposiciones normativas de la Ley 443 de 1998 atinentes a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para vigilar y administrar los sistemas específicos de carrera administrativa. El Tribunal Constitucional decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-372 de 1999 y declarar exequibles las expresiones respecto de las cuales la Corte no se había pronunciado en dicha providencia. De igual manera, en sentencia C-1262 de 2005, fue reiterada la jurisprudencia proferida en la citada sentencia C-372 de 1999 en relación con la naturaleza y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al pronunciarse esta Corte sobre la constitucionalidad de varias disposiciones del Decreto 765 de 2005 que modificó el sistema específico de carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Impuestos – DIAN-.

“La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter 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 autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

(...)

[La Comisión Nacional del Servicio Civil] tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.

Ni siquiera una conformación representativa de los sectores interesados, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del Poder Público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencia.”¹⁷

De esta manera, la Corte Constitucional encontró que el precepto referido a la conformación de la Comisión resultaba muy diferente al concepto plasmado en la Constitución Política de 1991, pues la disposición estudiada convertía a este ente *“casi en una dependencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, distorsionando por completo la regla constitucional.”*

26.- De igual manera, a juicio de este Tribunal Constitucional, varias de las expresiones contenidas en el artículo 45 de la Ley 443 de 1998 sobre las funciones que correspondía desempeñar a la Comisión resultaban inadmisibles a la luz de la Carta Política de 1991 y, en consecuencia, fueron declaradas inexecutable las palabras *“...del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública”*, contenidas en el numeral 3 del artículo 45; las expresiones *“y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá”*, del numeral 7 del artículo 45; las expresiones *“en entidades del orden nacional”*, del numeral 10.1 del artículo 45; así como las frases *“referidos a empleados del orden nacional”*, *“en entidades del orden nacional”*, *“del orden nacional”* y *“de las entidades del orden nacional”*, incluidas en los numerales 10.2, 10.3, 10.4 y 11.2, respectivamente, del artículo 45; y el numeral 11.1 del artículo 45.

En consecuencia, la Corte exhortó al Congreso de la República para que *“en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalar[a] 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.”* (numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia C-372/99).

27.- En suma, de lo preceptuado por el artículo 130 de la Constitución Política y de la

¹⁷ Ver sentencia C-372 de 1999.

interpretación que de dicho texto superior hizo esta Corporación, la Comisión Nacional del Servicio Civil debía ser estructurada por el legislador a partir de las siguientes características: se trata de un ente autónomo e independiente de aquellos consagrados en el artículo 113 de la Carta Fundamental, de carácter permanente, con competencia a nivel nacional, que no hace parte del Ejecutivo ni de ninguna de las Ramas del Poder Público y que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Es, así mismo, un órgano técnico encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar el sistema de carrera administrativa contemplado en el artículo 125 constitucional.

La Ley 909 de 2004: la redefinición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y su conformación ajustada a los principios constitucionales

28.- El legislador, entonces, con base en los criterios arriba referidos, expidió la Ley 909 de 2004¹⁸, derogatoria de la Ley 443 de 1998, y en ella consagró un capítulo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, su naturaleza, composición, procedimiento para la designación de sus miembros, su período de desempeño, el régimen a ellos aplicable, sus funciones de vigilancia y administración de la carrera administrativa, y, su organización y estructura¹⁹.

La mencionada ley modificó los contenidos normativos establecidos en el artículo 44 de la Ley 443 de 1998 retirado del ordenamiento jurídico por este Tribunal Constitucional. En efecto, la Ley 909 de 2004 estipula una conformación sustancialmente diferente a la anterior, caracterizada principalmente por el mérito de los candidatos, quienes deberán someterse a concurso público y abierto para integrar la Comisión, así el artículo 8 establece:

“ARTÍCULO 8º. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y REQUISITOS EXIGIDOS A SUS MIEMBROS.

1. La Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformada por tres (3) miembros, que serán nombrados de conformidad con lo previsto en la presente ley.

2. Para ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión Nacional, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete (7) años.”

Y el artículo 9 estipula:

“ARTÍCULO 9. PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y PERÍODO DE DESEMPEÑO. Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro (4) años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

¹⁸ De conformidad con las ponencias presentadas a debate que fueron publicadas en las Gacetas Nos. 267 de 2003 y 263 de 2004, “[la Ley 909 de 2004] desarrolla el artículo 130 de la Constitución Política conformando la Comisión Nacional del Servicio Civil como un ente autónomo, independiente de las Ramas del poder Público, con patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera. [que busca] redefinir la composición y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil e igualmente, regular el empleo público tanto de carrera administrativa como de libre nombramiento y remoción.”

¹⁹ El legislador señaló que “la Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.” Cfr. Gaceta del Congreso No. 263 de 2004.

(...)

La Comisión Nacional del Servicio Civil se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional y la ESAP. A tal concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8° de la presente ley.

Con los candidatos que superen el concurso se establecerá una lista de elegibles en estricto orden de méritos, la cual tendrá una vigencia de cuatro (4) años. El candidato que ocupe el primer puesto será designado por el Presidente de la República como miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil para el período respectivo. Las vacancias absolutas se suplirán de la lista de elegibles en estricto orden de méritos para el período restante.

Los concursos para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil se realizarán de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca el reglamento.

No podrá ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil quien en el año inmediatamente anterior haya ostentado la facultad nominadora en las entidades a las cuales se les aplica la presente ley; igualmente a los miembros de la Comisión se les aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades establecido en la Constitución y en la ley para ser Ministro de Despacho.

(...)” (negrillas fuera del texto original).

El párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004: su justificación constitucional

29.- La ley sobre el empleo público también contempló una norma transitoria para la designación de los tres primeros miembros de la Comisión, esto es, únicamente aplicable a fin de llevar a cabo su conformación por la primera vez. Es justamente respecto de dicha norma de transición que el actor encuentra reparos de inconstitucionalidad por estimar que ella no obedece a los parámetros de independencia y autonomía propios de dicho organismo, pues, en su parecer, la postulación que de ellos hace la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas afecta la naturaleza del organismo.

30.- Así, el cuestionamiento que surge es el siguiente: ¿existen razones que justifiquen, a la luz de los principios constitucionales, el procedimiento excepcional de designación de los tres miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil para su entrada en funcionamiento por la primera vez, cuando la regla general para su designación es el concurso público y abierto?

31.- Para responder este interrogante, la Sala estima relevante tener en cuenta cuál fue la finalidad con la que el legislador estableció tal regla transitoria. De conformidad con los antecedentes de la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes del proyecto de ley 262 de 2003 Cámara²⁰ se sigue que la finalidad principal de una tal consagración no era otra que la de dar aplicación inmediata a la ley en cuanto a la conformación e inicio de funciones de la Comisión. En efecto, en los antecedentes de la ley sobre el empleo público²¹, se señaló como uno de sus principales objetivos el de ajustar la legislación a lo dispuesto en la sentencia C-372 de 1999 en lo que se refiere a la composición y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin primordial de normalizar la situación de interinidad del sistema de carrera producido por el alto número de nombramientos en provisionalidad, a través de la reactivación de los procesos de selección

²⁰ Ver Gaceta del Congreso No. 267 de 2003.

²¹ Gaceta *Ibíd.* Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 Cámara.

para el ingreso a los empleos de la administración pública²². De allí la urgencia de la entrada en funcionamiento de la Comisión como ente encargado de llevar a cabo los procedimientos de selección para proveer tales cargos de carrera.

32.- Para lograr el objetivo propuesto era necesario entonces establecer un procedimiento célere y expedito que permitiera conformar este organismo, pues el mecanismo ordinario de designación mediante concurso de méritos público y abierto implicaba un proceso prolongado que impedía su entrada en funcionamiento de forma inmediata. Lo consignó así el legislador:

*“Para asegurar la aplicación inmediata de la presente ley, los miembros de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados de conformidad con el siguiente procedimiento: Una lista de cinco candidatos designados por el Defensor del Pueblo, cinco candidatos por la Corte Suprema de Justicia y cinco candidatos por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas.”*²³
(Negrillas fuera del texto).

De esta manera, el párrafo transitorio establece un procedimiento excepcional para conformar la primera Comisión Nacional del Servicio Civil diferente al mecanismo ordinario del concurso público y abierto con el propósito de hacer más expedita tal integración y permitir su entrada en funcionamiento con mayor prontitud. Adicionalmente, fue previsto en el párrafo transitorio un plazo de un mes a partir de la entrada en vigencia de la ley para integrar las listas de candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación de universidades públicas y privadas, así como un plazo de dos meses para que se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de los primeros miembros de la Comisión.

33.- Corresponde ahora a la Sala analizar si en efecto el anterior fin y su respectivo fundamento son suficientes y aceptables al tenor de nuestro orden constitucional.

34.- La Corte se cuestiona entonces: ¿el mandato constitucional de creación de una Comisión Nacional del Servicio Civil encargada de la administración y vigilancia de los regímenes de carrera administrativa (C.P. art. 130), así como los principios constitucionales de eficacia, economía y celeridad (C.P. art. 209) que rigen la administración pública, tienen entidad suficiente para justificar una disposición de transición que autorice no aplicar el procedimiento general de selección y designación de los miembros de dicho ente, sino uno que permita la aplicación inmediata de la ley en cuanto a su entrada en funcionamiento? A juicio de la Sala la respuesta a lo anterior es afirmativa. El desarrollo del contenido del artículo 130 constitucional, implica que se tomen las medidas necesarias para que la Comisión inicie el desempeño de sus funciones a la mayor brevedad posible, más si se tiene en cuenta que es conformada casi trece años después de la promulgación de la Carta Política que dispuso su creación.

La iniciación del desempeño de la función de administrar y vigilar los regímenes de carrera administrativa de los servidores públicos por parte del organismo que para el efecto determinó el constituyente de 1991, es un fin necesario a la luz de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209) que rigen la administración pública.

35.- Con todo, como cualquier interés que se pretenda hacer valer legítimamente, la finalidad de la disposición transitoria debe ser razonable en consideración tanto de otros intereses como de la misma Constitución. De manera que el fin perseguido consistente en la entrada en funcionamiento de la Comisión a la mayor brevedad posible, con el propósito de darle aplicación inmediata a la Ley 909 de 2004 como criterio para establecer un procedimiento excepcional para la conformación de la Comisión no puede entonces anular otros intereses, sino por el contrario, debe armonizar con ellos. Es por ello que cabe cuestionarse, de conformidad con el cargo planteado por el demandante, si la finalidad perseguida con la

²² Ver Gaceta del Congreso No. 263 de 2004, ponencia para segundo debate en Senado.

²³ Gaceta del Congreso No. 263 de 2004. Ponencia presentada para segundo debate en Senado al proyecto de ley 233 de 2004 Senado – 262 de 2003 Cámara.

medida transitoria representa una afectación a los principios de autonomía e independencia propios de dicho organismo, de tal entidad que anule la naturaleza que le fuera otorgada por el constituyente.

36.- La participación de la Corte Suprema de Justicia (Rama Judicial) y del Defensor del Pueblo (Ministerio Público) en la postulación de candidatos para el concurso de méritos entre los quince aspirantes a conformar la Comisión no implica una afectación a la autonomía e independencia que deben caracterizarla. De hecho, tal y como lo expresan varios de los intervinientes, altos funcionarios de organismos autónomos e independientes (C.P. art. 113) como el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la República y el Contralor General de la República son designados de ternas presentadas por organismos o funcionarios de las ramas del poder público, sin que ello comprometa su autonomía e independencia frente a éstas últimas.

37.- Además de lo anterior, y precisamente con el fin de garantizar el carácter autónomo e independiente de la Comisión, la norma de transición fue establecida teniendo en cuenta ciertos controles sobre las calidades de los candidatos como garantía de imparcialidad de los mismos, y estipula que los miembros de este organismo estarán sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los ministros de Despacho. Igualmente, señala que entre los quince candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas se hará un concurso de méritos para la designación de sus tres miembros, y establece que en ningún caso podrán participar en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos. Señaló el Congreso de la República:

“En la conformación de estas listas se tendrá en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos señalados en el artículo 8° y se observe lo dispuesto en la Ley 581 de 2000. Con los candidatos que integren las anteriores listas, se realizará un concurso de méritos por la Universidad Nacional o la ESAP, las cuales remitirán la lista de aprobados al Presidente de la República para su designación y correspondiente posesión, en estricto orden de mérito. En ningún caso podrán intervenir en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos. Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje. Para la conformación de la primera Comisión, dentro del mes siguiente a la vigencia de la presente ley se integrarán las listas de que trata este artículo, para que dentro de los dos meses siguientes se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente artículo.”²⁴

38.- La Sala concluye a partir del análisis efectuado que la medida transitoria acusada es una medida justificada al tenor de la validez del fin que se persigue. Esto, por cuanto al legislador le está permitido dentro de un marco de respeto de los principios constitucionales, determinar normas de transición cuando establece una nueva estructura en una institución.

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que los cargos del demandante carecen de sustento, por lo que la disposición acusada será mantenida en el ordenamiento.

VIII. DECISIÓN

²⁴ *Ibíd.*

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 909 de 2004.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

