

## Sentencia C-073/06

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Configuración

**COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**-Competencia para vigilar y administrar el sistema específico de carrera administrativa

**CARRERA ADMINISTRATIVA**-Regla general y excepción/**CARRERA ADMINISTRATIVA**-Atribución legislativa para establecer excepciones

**REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL Y REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN CONSTITUCIONAL**-Diferencias

*La más importante de las diferencias que se encuentran entre las carreras especiales creadas por el legislador y aquellas otras previstas directamente por el Constituyente, se encuentra en que estas últimas no están sometidas a la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo autónomo creado en la Constitución Política para garantizar la eficacia y profundización en la implementación de la carrera administrativa.*

**CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** - Régimen especial/**CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES**-Aplicación transitoria del régimen general de carrera/**CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-No administración ni vigilancia por Comisión Nacional del Servicio Civil

*Esta Corporación al fijar el alcance de los artículos 268-10 y 272 de la Carta Política, concluyó que el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial por disposición del Constituyente y que, en consecuencia, frente a la misma no le asiste ninguna función de administración ni de vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas. A juicio de esta Corporación, la citada disposición en lugar de desconocer la Constitución Política como lo sostienen los demandantes, manifiesta el ejercicio de una competencia propia del Congreso de la República, a través de la cual se pretende suplir el vacío normativo existente en el establecimiento de la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, garantizando que en su interior se apliquen los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, que se satisfacen mediante la implementación del sistema de carrera.*

**CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES**-Efectos de la no regulación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA**-Incompetencia de la Corte Constitucional

*Si el Congreso de la República se abstiene indefinidamente de expedir el estatuto especial que prevé la Carta para regular el sistema de carrera de las contralorías territoriales, tomando ilimitada la aplicación de las normas generales que reúnen el régimen de carrera; es claro que, para la Corte, dicho comportamiento resultaría lesivo de la Constitución Política, pero carecía de la entidad suficiente para afectar la constitucionalidad de la disposición demandada, en esencia, por las siguientes razones: En primer lugar, porque en la citada hipótesis este Tribunal se enfrentaría a una omisión legislativa absoluta sobre la cual carece de competencia para adelantar el control de constitucionalidad, y en segundo término, porque de acceder a la inexequibilidad requerida se dejaría sin régimen jurídico la administración del personal de carrera de dichas entidades públicas, quienes deben tenerlo, según mandato expreso del artículo 125 de la Carta Fundamental.*

**PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LA FUNCION PUBLICA**-Alcance

**COMISIONES DE PERSONAL**-Integración

**JEFE DE CONTROL INTERNO**-Atribución de dirimir empates que se presenten en comisiones de personal no afecta imparcialidad

*La atribución de la función de dirimir empates en nada afecta la imparcialidad del jefe de las oficinas de control interno, pues el ámbito de sus competencias se limita a la obligación de remitir las evaluaciones de gestión para que sean ponderadas y calificadas por los "empleados responsables de evaluar el desempeño de los empleados de carrera" designados a partir del sistema tipo de calificación que diseñe la Comisión Nacional del Servicio Civil (Decreto 1227 de 2005. art. 56). Bajo esta perspectiva, los citados jefes de control interno ni califican, ni ponderan, ni tampoco resuelven reclamaciones, ni recursos sobre las evaluaciones de gestión, manteniendo plena libertad e independencia para desempatar -cuando ello resulte necesario- las votaciones correspondientes a las decisiones que deben adoptar las comisiones de personal. Sin embargo, a juicio de esta Corporación, puede presentarse una incompatibilidad en el evento en que el citado jefe de las oficinas de control interno sí participe en la evaluación del desempeño por haber sido designado previamente como empleado responsable para ejercer dicha atribución. En este caso, es innegable que el mencionado funcionario, en guarda del principio constitucional de imparcialidad, no podría dirimir el empate que se presente en las reclamaciones contra dichas evaluaciones.*

Referencia: expediente D-5852.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004, "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones".

Demandantes: José Darío Muñoz Carvajal, Carlos Arturo Romero Ospina y Edgar Acero Jiménez.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., ocho (8) 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 trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

Los ciudadanos José Darío Muñoz Carvajal, Carlos Arturo Romero Ospina y Edgar Acero Jiménez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad de los artículos 2, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004, "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones".

El Magistrado Sustanciador mediante Auto del quince (15) de julio de 2005, admitió la demanda, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Ministro del Interior y de Justicia, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

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. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación se transcribe y subraya el texto de los artículos parcialmente acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.680 del jueves 23 de septiembre 2004, resaltando los apartes demandados:

**"LEY 909 DE 2004  
PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA**

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

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

### DECRETA:

**Artículo 3. Campo de aplicación de la presente ley. (...)**

**Parágrafo 2.** Mientras se expida (sic) las normas de carrera administrativa para el personal de las **Contralorías Territoriales** y para los empelados de carrera del Congreso de la República serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 4. Sistemas específicos de carrera administrativa. (...)**

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

(...)

**Artículo 16. Las comisiones de personal.**

**1.** En todos los organismos y entidades reguladas por esta ley deberá existir una comisión de personal, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismos designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán comisiones de personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades. Las decisiones de la comisión se tomarán por mayoría absoluta. En caso de empate se repetirá nuevamente la votación **y en caso de persistir este se determinará por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad. (...)**".

### III. LA DEMANDA

#### 3.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes consideran que las disposiciones parcialmente acusadas vulneran los artículos 1, 2, 4, 6, 113, 125, 130, 268 y 272 de la Constitución Política.

#### 3.2. Fundamentos de la demanda

De acuerdo con los demandantes, el parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004, al señalar que el régimen general de carrera resulta aplicable a los servidores públicos de las *contralorías territoriales*, está desconociendo el derecho que les asiste a los citados funcionarios de regirse de acuerdo a un sistema especial de carrera, según lo reconocen categóricamente los artículos 268-10 y 272 de la Constitución Política, y lo señaló esta Corporación en la sentencia C-372 de 1999[1].

De igual manera, en opinión de los accionantes, al someter el régimen especial de carrera de las contralorías territoriales al sistema general previsto para todos los funcionarios del Estado, se estaría admitiendo indirectamente que sobre una carrera de naturaleza especial, a pesar de la expresa prohibición constitucional establecida en el artículo 130 del Texto Superior, la Comisión Nacional del Servicio Civil tendría su administración y vigilancia[2].

Por otra parte, señalan que el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004 desconoce de igual manera el citado artículo 130 de la Constitución Política, pues las únicas carreras que se pueden excluir de la "*administración*" de la citada Comisión Nacional del Servicio Civil, son las especiales de origen constitucional, y no como lo señala el precepto legal demandado, los sistemas específicos que se desarrollen e implementen por el legislador.

Finalmente, se arguyen por los accionantes como argumentos para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 16 parcialmente acusado, los siguientes:

"[En virtud de] la Ley 87 de 1993 'por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno' (...) en el artículo 3° literal d) (..) [se señala que] la unidad de control interno o quien haga sus veces es la [autoridad] encargada de evaluar de forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorar.

Imponerle al control interno la atribución de dirimir desempates en las decisiones que deban adoptar las comisiones de personal, es una función ajena a la naturaleza e independencia del ejercicio de control, atribución que se ve afectada especialmente

cuando se trate de resolver las reclamaciones que se presenten en materia de evaluación de desempeño, por cuanto el artículo 39 en el inciso 2° establece que el jefe de control interno o quien haga sus veces en las entidades u organismos a las cuales se les aplica la presente ley, tendrá la obligación de remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, con el fin de que sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados, aspecto sobre el cual hará seguimiento para verificar su estricto cumplimiento. Es decir que Control Interno es juez y parte en las reclamaciones por evaluación del desempeño.

Conferirle esta función administrativa al control interno de desatar empates vulnera la independencia y objetividad que le permitan presentar juicios imparciales y puede comprometer la calidad y eficiencia de la labor encomendada en cada una de las entidades y dependencias de la administración". (Subrayado no original)

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **4.1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública**

El ciudadano Fernando Grillo Rubiano, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro del término legal previsto presentó escrito de intervención por medio del cual solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas.

Para el interviniente, el parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004, no vulnera la carrera especial a la que están sometidos los empleados de las contralorías territoriales, pues el señalamiento de su aplicación temporal y de manera supletoria, *"lejos de desconocer el Estado Social de Derecho busca la efectividad de los fines del Estado, respetando de esta forma los postulados constitucionales, especialmente el referente que al empleo público se ingresa previa comprobación del mérito"*.

Indica que el legislador con el fin de garantizar los principios que rigen la función pública, está facultado para someter de manera transitoria a las contralorías territoriales al régimen general de carrera, como lo manifestó esta Corporación en sentencia C-391 de 1993[3].

En cuanto al numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, el interviniente señala que el legislador goza de plena autonomía para determinar frente a los sistemas específicos de carrera administrativa creados por la ley, en qué casos es procedente la vigilancia y en cuáles de ellos la administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues frente a las carreras especiales, sean éstas de creación legal o constitucional, como ocurre con las de los sistemas específicos de carrera, la citada autoridad no tiene competencia alguna para controlar su desarrollo y desenvolvimiento. Pone de presente que a dicha conclusión se llega a partir de lo señalado por la Corte en las sentencias C-746 de 1999[4] y C-563 de 2000[5].

Finalmente, el interviniente considera que no se vulneran los principios de independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, cuando el artículo 16 acusado le asigna al jefe de control interno de la respectiva entidad la atribución de dirimir el empate que se presente en las decisiones que deba tomar la comisión de personal por mayoría absoluta, básicamente por las siguientes razones:

"No se encuentra dentro de la Ley 909 de 2004, así como tampoco en el Decreto 1127 de 2005, que a la oficina de control interno se le haya asignado la función de resolver reclamaciones por evaluación de desempeño laboral, pues como puede observarse su función se limita a remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, para que las mismas sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados. (...) Ahora bien, específicamente, en cuanto a la competencia del jefe de control interno de la respectiva entidad, [la misma] no atenta contra la independencia y objetividad de la función de control interno, más aún si tenemos en cuenta que el jefe de control interno o quien haga sus veces no podrá ser miembro de la comisión personal, (...) como tampoco es competente para resolver las reclamaciones relacionadas con la evaluación del desempeño"

##### **4.2. Intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil**

El ciudadano Eduardo González Montoya, en representación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, presentó escrito de intervención por medio del cual solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas.

Señala el interviniente, que en la disposición demandada no se está desconociendo el carácter especial del régimen de carrera administrativa en las contralorías territoriales sino que, para efectos de que no queden dichas contralorías sin regulación aplicable en materia de carrera mientras se expide su régimen especial, se hace aplicable de manera transitoria el régimen general contenido en la Ley 909 de 2004.

Advierte que el texto legal demandado, en cuanto a la aplicación transitoria de la ley general de carrera administrativa a las contralorías territoriales, ya fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional en cuanto a que no contraría el artículo 130 Superior, pues simplemente se está consagrando el principio del mérito para la provisión de los cargos de estos organismos, acorde con el artículo 125 de la Carta Política.

Por lo anteriormente expuesto, considera el interviniente que el texto demandado debe declararse ajustado a la Constitución, aplicando el principio de eficacia normativa, para efectos de no dejar sin regulación la provisión de los cargos de carrera en las contralorías territoriales, mientras se expide su régimen especial y dentro del mismo, el órgano que administrará y vigilará dicha carrera especial.

#### **4.3. Intervención de la Universidad del Rosario**

El Ciudadano Alejandro Venegas Franco en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino con el fin de coadyuvar la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

En cuanto al párrafo 2° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004, el interviniente considera que se está en presencia de una inconstitucionalidad por omisión, ya que el legislador se encuentra en mora de desarrollar las carreras administrativas especiales de las contralorías territoriales. Con esta omisión, se vulnera el principio de igualdad, *"pues se quieren regular los concursos para ingresar a las contralorías municipales mediante normas transitorias que violan la autonomía de las entidades territoriales y que también invaden las competencias de la Contraloría General y Municipal respectivamente"*.

Frente al numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, se afirma que desconoce lo previsto en el artículo 130 de la Constitución Política, ya que en relación con una carrera especial como la de las contralorías territoriales, no puede conferirse la administración y vigilancia en su desenvolvimiento a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Finalmente, en lo que tiene que ver con los cargos impetrados contra el artículo 16, el interviniente manifiesta que se acoge en su integridad a las razones esgrimidas por el impugnante, a lo que añade que con la función atribuida se vulneran los principios constitucionales de eficiencia y eficacia de la administración pública, *"pues se están encargando unas competencias que no corresponden a las oficinas de control interno"*.

#### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

En el concepto de rigor, el Representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare exequible los artículos demandados.

Para la Vista Fiscal, la aplicación de manera transitoria de las normas del régimen de carrera no desconoce el principio de especialidad aplicable a la carrera de las contralorías territoriales. En su opinión, con dicha aplicación temporal, el legislador pretendió garantizar que el ingreso, permanencia y retiro de los funcionarios de carrera de los citados entes de control gocen de un marco legal y reglamentario que hagan efectivo los principios de moralidad, igualdad de oportunidades y transparencia que fundamentan el sistema de carrera previsto en el artículo 125 del Texto Superior.

Para el Jefe del Ministerio Público, resulta lógico que mientras se dictan las normas especiales que rigen la carrera especial de las contralorías territoriales, exista un régimen supletorio, pues lo contrario, equivaldría a permitir toda clase de arbitrariedades en la vinculación y retiro del personal al servicio de tales entes de control, lo que desvirtuaría en sí mismo los fundamentos del sistema de carrera.

En el presente caso, indica que no se evidencia la posibilidad de que la norma acusada implique una intromisión de la Comisión del Servicio Civil en la administración y vigilancia de las carreras especiales, en primer lugar porque respecto de la carrera especial de las contralorías territoriales, aún no existe la normativa de carácter especial y, en segundo término, porque la aplicación

transitoria de las normas generales de carrera a los contralorías territoriales no implica la aludida vigilancia y control, máxime cuando existe un mandato constitucional específico en sentido contrario (artículo 130 Superior). Advierte que a tal conclusión se llega por una interpretación subjetiva y equívoca de los demandantes que no atempera con ninguno de los métodos de interpretación de las normas jurídicas, pues del texto de la norma acusada no se infiere tal efecto. Respecto de los sistemas específicos de carrera previstos en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, la Vista Fiscal considera que una cosa es que los mismos no comporten la naturaleza de sistemas especiales de carrera al tenor de lo previsto en el artículo 130 Superior y, otra bien distinta es que necesariamente deban estar "administrados" y "vigilados" por la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues bien puede el legislador en razón a su naturaleza especial dotar a cada entidad sometida a un régimen especial -desde el punto de vista legal- de la atribución para "administrar" su régimen específico y encomendar a su vez la "vigilancia" sobre su desarrollo a la citada Comisión Nacional del Servicio Civil.

En relación con la función del jefe de la oficina de control interno de dirimir los desempates que se susciten en el seno de las comisiones de personal, el Procurador considera que la atribución de la misma está dentro de las facultades del legislador y no riñe con la autonomía e independencia que debe observar el citado órgano de control interno al adelantar los trámites correspondientes a las evaluaciones de gestión. Así se concluye que: *"no evidencia la Procuraduría una relación directa entre la evaluación de carácter general de las dependencias de la entidad pública por parte de la oficina de control interno y la evaluación de los funcionarios en cuyo proceso no se asigna por la ley función o incidencia alguna de las comisiones personal"*.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los preceptos normativos acusados previstos en los artículos 3, 4 y 16 de la Ley 909 de 2004, ya que se trata de un conjunto de disposiciones contenidas en una ley de la República.

### **Problemas jurídicos**

2. Con fundamento en los argumentos esgrimidos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Se vulnera el principio constitucional de la especialidad en la vigilancia y administración de la carrera administrativa previsto en el artículo 130 de la Constitución Política, cuando el legislador en el artículo 3 de la Ley 909 de 2004, somete de manera transitoria a los servidores públicos de las contralorías territoriales a la aplicación de las disposiciones que regulan el régimen general de carrera
- ¿Se desconoce de igual manera el artículo 130 del Texto Superior, que le atribuye a la Comisión Nacional del Servicio Civil la vigilancia y administración de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial, cuando en el artículo 4 de la ley acusada, a juicio de los demandantes, se excluye a dicha Comisión de la "administración" sobre los sistemas específicos de carrera
- ¿Se vulneran los principios constitucionales de independencia e imparcialidad en el desarrollo de la función pública, en la medida en que el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, le otorga al jefe de las oficinas de control interno la atribución de dirimir, en casos de empate, los conflictos que se presenten en las comisiones de personal, pues en opinión de los demandantes, dichos funcionarios se convertirían en *juez y parte* frente a las reclamaciones que por la "evaluación del desempeño" les corresponde resolver en virtud de lo previsto en la Ley 87 de 1993

Para solucionar los citados interrogantes, la Sala Plena de esta Corporación analizará por separado cada una de las disposiciones demandadas, empezando por aquéllas cuyo estudio en términos constitucionales suponen una menor complejidad, en especial, por la posible existencia de una cosa juzgada constitucional.

**De la administración de los sistemas específicos de carrera por la Comisión Nacional del Servicio Civil (Ley 909 de 2004. art. 4. num. 3)[6].**

3. Dentro del proceso que concluyó con la sentencia C-1230 de 2005[7], la Corte tuvo oportunidad de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en contra de los apartes normativos impugnados, procediendo a declarar su exequibilidad condicionada, a partir del cargo contenido en la demanda y analizado en la citada providencia. Sobre este particular, se dijo en el numeral segundo de la parte resolutive del mencionado fallo, lo siguiente:

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

Cabe precisar que el cargo formulado contra las expresiones acusadas, y que fue objeto de estudio en la sentencia C-1230 de 2005, coincide plenamente con el que se plantea en la presente causa. En dicha oportunidad, la pretensión de declarar inexecutable la disposición demandada, prevista en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, también tuvo como fundamento el desconocimiento de la regla constitucional prevista en el artículo 130 del Texto Superior, conforme a la cual no puede el legislador restringir la competencia que le asiste a la Comisión Nacional del Servicio Civil para "*administrar*" y no sólo "*vigilar*" la carrera administrativa de los servidores públicos vinculados a los sistemas específicos de carrera creados por ley. Tal coincidencia se advierte, sin esfuerzo, en el planteamiento del problema jurídico que en esa ocasión presentó esta Corporación, a saber:

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

- Si dentro de las atribuciones que en materia de carrera administrativa le otorgan los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política, el legislador puede crear "*sistemas específicos de carrera*", distintos del régimen general, o si, por el contrario, al hacerlo desborda el ámbito de sus competencias constitucionales y viola las disposiciones superiores citadas.

- Si al asignarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil la "*vigilancia*" de los sistemas específicos de carrera de origen legal, excluyéndola de la "*administración*" de tales sistemas, el legislador desconoció el mandato contenido en el artículo 130 de la Carta, en virtud del cual se le asigna a la referida entidad la doble atribución de "*administración y vigilancia*" de las carreras de los servidores públicos con excepción hecha de las que tengan carácter especial "[8].

En torno al referido cargo, luego de realizar unas breves consideraciones sobre la competencia que le asiste al legislador para crear sistemas específicos de carrera aplicables a determinadas categorías de servidores públicos, y de detenerse en el análisis y estudio de aquellos aspectos relacionados con la especificidades de dicho régimen; la Corte sostuvo que el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa contraria al ordenamiento Superior, pues frente a los citados sistemas específicos de carrera establecidos por la ley, que no tienen origen constitucional, como ocurre con los de las Fuerzas Militares, la Rama Judicial y la Procuraduría General de la Nación, no puede limitarse por el legislador la competencia que le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar su "*administración*" y "*vigilancia*" como categórica y expresamente lo reconoce el artículo 130 Superior. Al respecto, se manifestó en alguno de los apartes de la precitada sentencia C-1230 de 2005, lo siguiente:

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

A partir de las distintas modalidades de carrera administrativa, es claro que, con arreglo a lo previsto en el artículo 130 de la Carta Política, se constituye en un imperativo constitucional que a la Comisión Nacional del Servicio Civil se le atribuya la administración y vigilancia del sistema general de carrera, como también que se le

excluya definitivamente de la competencia para administrar y vigilar los regímenes especiales de carrera administrativa de origen constitucional.

(...) Coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador *sistemas específicos de carrera*, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. Distintas son las razones que apoyan esta interpretación

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

- Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad *"responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos"*, *excepción hecha de las que tengan carácter especial*, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre *"las carreras de los servidores públicos"*; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador. El vocablo **"y"** -que representa la vocal *í*, mencionado en el artículo 130 Superior para referirse a las labores que le corresponde cumplir a la Comisión, es utilizado en dicho texto como conjunción copulativa, cuyo oficio es precisamente unir, ligar y juntar en concepto afirmativo las dos acepciones, *"administración y vigilancia"*, de modo que se entienda que se trata de dos funciones que se deben ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales.

- La interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su



organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir. (...)

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

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

(...) En los términos expuestos, para los efectos de remediar la omisión legislativa detectada en esta causa, la Corte acudirá a una sentencia aditiva y condicionará la exequibilidad del numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, a que se entienda que la función de la Comisión Nacional del Servicio Civil comprende, además de la vigilancia de los sistemas específicos de carrera, también la administración de tales sistemas"[9].

4. Así las cosas, como la expresión acusada ya fue analizada por la Corte en la sentencia C-1230 de 2005, y el cargo que sustenta o justifica dicho fallo es el mismo que ahora se impetra, es claro que en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243). En este orden de ideas, no puede este alto Tribunal proferir de nuevo un pronunciamiento sobre ella, limitándose a ordenar en la parte resolutive de esta decisión estarse a lo resuelto en el fallo citado.

***De la posibilidad de someter transitoriamente a los servidores públicos de las contralorías territoriales al régimen general de la carrera administrativa (Ley 909 de 2004. art. 3. Par. 2)[10].***

5. La Constitución Política, en el artículo 125, consagró el sistema de carrera como regla general para la vinculación de los servidores públicos a los empleos en los órganos y entidades del Estado. Mediante el citado sistema además de promoverse la eficiencia y eficacia de la función pública (C.P. 209), se garantiza a los trabajadores del Estado la estabilidad en sus cargos y la

posibilidad de ingresar, ascender y permanecer en los mismos (C.P. art. 125), previo el lleno de las condiciones y requisitos que para el efecto exija la ley. Dichas exigencias, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento Superior, deben estar dirigidas exclusivamente a reconocer los méritos y calidades de los aspirantes, en cumplimiento del principio constitucional de igualdad de oportunidades. Así lo reconoció este Tribunal, por ejemplo, en sentencia C-1119 de 2005[11], al manifestar que:

"Con la carrera administrativa buscó el Constituyente garantizar la estabilidad del trabajador al servicio del Estado, de suerte que sólo ante el incumplimiento de las condiciones fijadas por el legislador para el ejercicio y desempeño del cargo, pueda ser retirado del mismo previo cumplimiento del procedimiento para ello establecido que garantice su derecho de defensa, con lo cual se buscó eliminar el factor de discrecionalidad que orientaba de antaño la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado. Con la implementación de la carrera administrativa se crean instrumentos que permiten el ingreso, ascenso y permanencia en el servicio en igualdad de oportunidades, con fundamento solamente en el mérito laboral, académico y profesional, según los parámetros que para el efecto establezca el legislador dentro de los límites constitucionales consagrados en la Ley Fundamental".

En idéntico sentido, la Corte en sentencia C-1122 de 2005[12] declaró:

"[A]parece claro que mediante la consagración de la carrera administrativa como regla general y del acceso a ella mediante concurso, tanto el constituyente como el legislador pretenden acabar con prácticas arraigadas en la cultura política, contrarias al mérito como criterio de selección o de permanencia de los funcionarios públicos, tales como el nepotismo, el favoritismo o el clientelismo, que impiden que el ejercicio de la función pública sea llevado a cabo por los más capaces y honestos, en aras del bien común. En este sentido, en la exposición de motivos al proyecto que devino en la Ley 909 de 2004, se afirmó que *'el gran reto pendiente de nuestro sistema de empleo público es garantizar de una vez para siempre que el acceso a los empleos públicos se haga exclusivamente de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad, a través de un procedimiento en el que esté salvaguardada la objetividad, la imparcialidad y la especialización del órgano de selección' (...)*".

Conforme a lo previsto en el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Política, es al legislador a quien le corresponde expedir las normas que regirán el sistema de carrera en las entidades del Estado, sujetándose para el ejercicio de dicha atribución a los parámetros establecidos en el Texto Superior, y especialmente, a los principios, valores y derechos constitucionales que le sirven de fundamento, así como a los objetivos y principios que se derivan del Estado Social de Derecho.

Partiendo de estas consideraciones, se ha reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación, que el legislador goza de un margen considerable de configuración normativa para establecer las disposiciones que regirán el ingreso a cada una de las entidades del Estado, de acuerdo con las finalidades y propósitos que se pretendan cumplir a través de cada una de ellas[13]. De igual manera, la Corte ha señalado que la carrera administrativa constituye el sistema por excelencia de vinculación laboral con el Estado, en la medida en que sólo admite como excepciones aquellas expresamente reconocidas en el Texto Superior, esto es, los cargos de *"elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley"*, imponiendo la obligación de acreditar un principio de razón suficiente siempre que pretenda apartarse del cumplimiento de dicha regla general[14]. Concluyendo, en todo caso, que para garantizar la efectividad del citado sistema carrera, es necesario que -como lo ordena la Constitución- prevalezca el nombramiento a través de las reglas del concurso público. Precisamente, en sentencia T-033 de 2002[15], la Corte dijo lo siguiente:

"En la actual Carta Política, se adopta el régimen de carrera como un principio constitucional de aplicación inmediata, que se constituye en cimiento principal de la estructura funcional del Estado, y se le reconoce al concurso público como el procedimiento apropiado para el ingreso y acceso a los empleos en los órganos y entidades públicas. A partir de la importancia que el Constituyente de 1991 le otorgó al

sistema de carrera y al concurso como medio para acceder a la misma, éste último ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como: "*el mecanismo...idóneo para que el Estado, dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida el mérito, las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, apartándose en esa función de consideraciones subjetivas, de preferencias o animadversiones y de toda influencia política, económica o de otra índole...*".

La exigencia del concurso procura la realización de finalidades constitucionales, como son las de asegurar la igualdad de los ciudadanos al acceso de la función pública, garantizar la realización del principio de la estabilidad en el empleo (artículo 53 C.P.) y la aplicación del mérito como elemento fundamental para ser vinculado y permanecer al servicio del Estado (artículo 125 de la C.P)".

6. Aunado a lo anterior, una de las principales reglas constitucionales que se derivan de los artículos 125 y 130 de la Constitución, la cual ha sido objeto de reconocimiento por parte de la jurisprudencia de esta Corporación, consiste en admitir la facultad que le asiste al Congreso de la República para organizar regímenes especiales de carrera para determinadas categorías de servidores públicos, distintos de los regímenes especiales creados por el Constituyente y del previsto de manera general para todos los funcionarios del Estado. En este orden de ideas, en sentencia C-507 de 1995[16], se señaló:

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

La más importante de las diferencias que se encuentran entre las carreras especiales creadas por el legislador y aquellas otras previstas directamente por el Constituyente, se encuentra en que estas últimas no están sometidas a la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo autónomo creado en la Constitución Política para garantizar la eficacia y profundización en la implementación de la carrera administrativa[17]. Sobre el particular la Corte ha sostenido:

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

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

En consecuencia, la Corte considera que de acuerdo con la autonomía universitaria reconocida por la Constitución, las universidades oficiales tienen, también, como los órganos antes mencionados, un régimen especial, de origen constitucional, que las sustrae de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. (...)" (Sentencia C-760 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

7. Esta Corporación al fijar el alcance de los artículos 268-10 y 272 de la Carta Política[18], concluyó que el régimen de carrera en las contralorías es de carácter especial por disposición del Constituyente y que, en consecuencia, frente a la misma no le asiste ninguna función de administración ni de vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil[19]. No obstante, como en la actualidad no se ha proferido por el legislador el régimen especial de carrera administrativa aplicable a las contralorías territoriales, la Ley 909 de 2004, en el artículo parcialmente acusado, permite la aplicación transitoria del régimen general de carrera, mientras se expiden por el legislador las normas que le serán aplicables a los servidores de dichas entidades públicas.

A juicio de esta Corporación, la citada disposición en lugar de desconocer la Constitución Política como lo sostienen los demandantes, manifiesta el ejercicio de una competencia propia del Congreso de la República, a través de la cual se pretende suplir el vacío normativo existente en el establecimiento de la carrera administrativa especial para las contralorías territoriales, garantizando que en su interior se apliquen los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, que se satisfacen mediante la implementación del sistema de carrera (C.P. arts. 125 y 209).

Por lo anterior, es apenas lógico que mientras se dictan las normas especiales que regirán la carrera especial de los servidores públicos de las contralorías territoriales, exista un régimen supletorio de aplicación transitoria, que impida que se cometan toda clase de arbitrariedades en la vinculación, permanencia y retiro del personal al servicio de tales entes de control, desvirtuándose los principios y fundamentos del sistema de carrera impuesto por el Constituyente de 1991.

En este mismo sentido, se ha pronunciado esta Corporación en sentencias C-391 de 1993[20] y C-372 de 1999[21], al sostener que el hecho de que el legislador se auxilie temporalmente -como lo hizo en este caso- del régimen general de carrera para regular algunos regímenes especiales, no implica que se esté desconociendo por ello el principio de especialidad que se exige para el desarrollo de dichos sistemas en la Constitución (C.P. art. 130), como ocurre, puntualmente, con el relativo a las contralorías territoriales (C.P. arts. 272 y 268-10).

8. Así, en el primero de los citados casos, esta Corporación al declarar la exequibilidad de una disposición cuyo contenido normativo al igual que la disposición demandada, permitía la aplicación transitoria del sistema general de carrera, entre otros, a los funcionarios de las contralorías departamentales, distritales diferentes al distrito capital y municipales, mientras se expedía el correspondiente régimen especial previsto en la Constitución[22]; manifestó:

"Que la Carta Política haya contemplado tales regímenes, algunos de los cuales no se han establecido todavía, no quiere decir que el legislador carezca de facultad constitucional para desarrollar los principios básicos plasmados en el artículo 125 de la Constitución por vía general, de manera permanente para los empleos sujetos al régimen ordinario y transitorio -mientras se dictan los estatutos especiales, como con claridad lo anuncia el artículo 2º acusado- para aquellos que requieren, según las normas constitucionales, legislación especial.

No puede admitirse, entonces, que por el hecho de haberse previsto transitoriamente unas disposiciones aplicables a las contralorías departamentales, distritales y municipales, a las revisorías especiales de sus entidades descentralizadas y a las personerías, haya sido vulnerado el precepto constitucional que ordena al legislador establecer dichos regímenes especiales.

De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera -tal como lo hace en el presente caso el artículo 4º, numeral 4º, de la Ley 27 de 1992-; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta.

En ese orden de ideas, el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expiden las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público ni ha contrariado los

principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan sólo ha provisto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los regímenes especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleados respectivos.

No encuentra la Corte, entonces, que por este aspecto haya sido desobedecida la normativa constitucional"[23].

Por su parte, en la sentencia C-372 de 1999[24], se reiteró el anterior precedente, al declarar la inconstitucionalidad de una disposición que pretendía someter a las contralorías territoriales a la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de una Comisión Delegada. Para la Corte, recogiendo lo previsto en la citada sentencia C-391 de 1993, si bien el legislador podía transitoriamente someter a los regímenes especiales, como el de las contralorías territoriales, a la regulación del sistema general de carrera, carecía de la atribución para asignarle su control a la citada Comisión Nacional de Servicio Civil, en virtud de lo previsto en el artículo 130 Superior. A continuación se acopia en parte los argumentos esgrimidos por este Tribunal en aquella ocasión:

"Ya esta Corte, en Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993 (M.P: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), reconoció que tal independencia del órgano de control fiscal nacional era aplicable a las seccionales y distritales, por lo cual declaró exequible el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, a cuyo tenor, mientras se expedían las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución que carecían de ellas, de las contralorías departamentales, distritales diferentes al distrito capital, municipales, auditorías y revisorías especiales de sus entidades descentralizadas, y de las personerías, les serían aplicables las disposiciones contenidas en dicho estatuto, que por tanto, en esa materia, era puramente transitorio. (...)

Como desde entonces lo advirtió la Corte Constitucional, apenas estaba demandado ante ella el precepto que permitía esa aplicación subsidiaria y temporal de la Ley 27 de 1992, pero no el ámbito funcional de la Comisión Nacional del Servicio Civil en sí mismo, lo que le impedía entrar, como sí puede hacerlo en esta oportunidad, en el cotejo de las reglas que, en dicha Ley y en la ahora impugnada, cobijaron bajo la competencia de la aludida Comisión lo relativo a la carrera de los empleados pertenecientes a la planta de las contralorías departamentales y distritales, en ese momento no acusadas. (...)

Puede observarse, mediante la lectura del texto completo de la Ley 443 de 1998, que su artículo 3 -no demandado-, reprodujo, prácticamente con el mismo texto, el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, objeto del anterior estudio de la Corte:

"Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las contralorías territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley".

Quiere ello decir que el Congreso, después de transcurridos más de seis años de la expedición de la Ley 27 de 1992, no ha dictado las normas definitivas acerca del tema en cuestión, lo cual es urgente e indispensable, en particular si se consideran los profundos cambios que deberá introducir en cuanto al funcionamiento de la carrera, a partir de los criterios y enfoques constitucionales de la presente providencia. (...)

Se tiene, entonces, a la luz de lo dicho, que la carrera en las contralorías de las entidades territoriales es de carácter especial y que, por lo mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, su régimen está expresamente exceptuado del ámbito que corresponde, en materia de administración y vigilancia, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, de lo cual resulta que ésta no puede cumplir, en cuanto a tales entes, las aludidas funciones.

De allí surge el interrogante de si, habida cuenta de esa falta de competencia de la Comisión Nacional, puede el legislador, como lo hace en el precepto cuestionado, someter la selección de personal de carrera en las contralorías territoriales a las directrices y a la vigilancia de comisiones del Servicio Civil por él creadas, con ámbito local o seccional, a manera de réplicas del ente nacional.

Considera la Corte, por una parte, que si, como ya se dijo, la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130.

Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales. (...) Las frases impugnadas son, pues, inexecutable".

Ahora bien, como ya en otras ocasiones lo ha sostenido esta Corporación[25], si el Congreso de la República se abstiene indefinidamente de expedir el estatuto especial que prevé la Carta para regular el sistema de carrera de las contralorías territoriales, tornando ilimitada la aplicación de las normas generales que reúnen el régimen de carrera; es claro que, para la Corte, dicho comportamiento resultaría lesivo de la Constitución Política, pero carecía de la entidad suficiente para afectar la constitucionalidad de la disposición demandada, en esencia, por las siguientes razones: En primer lugar, porque en la citada hipótesis este Tribunal se enfrentaría a una omisión legislativa absoluta sobre la cual carece de competencia para adelantar el control de constitucionalidad[26], y en segundo término, porque de acceder a la inexecutable requerida se dejaría sin régimen jurídico la administración del personal de carrera de dichas entidades públicas, quienes deben tenerlo, según mandato expreso del artículo 125 de la Carta Fundamental.

9. Finalmente, no se evidencia la posibilidad de que la norma acusada implique, como lo sostienen los demandantes, la intromisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la administración y vigilancia de la carrera en las contralorías territoriales, pues a partir de una interpretación armónica y sistemática de la Constitución Política (C.P. art. 130), junto con la disposición acusada y el artículo 7° de la Ley 909 de 2004, es claro que la citada Comisión se encuentra expresamente excluida del control sobre las carreras especiales, como lo es la correspondiente a las contralorías territoriales. Al respecto, esta última disposición señala 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. (...)" [27].

Por las razones expuestas concluye la Corte que el cargo no está llamado a prosperar, y por lo tanto, el artículo impugnado se declarará inexecutable.

***De la designación del jefe de las oficinas de control interno para dirimir los empates que se presenten en las comisiones de personal (Ley 909 de 2004. art. 16. num. 1)[28].***

10. De acuerdo con la demanda se desconocen los principios de imparcialidad e independencia que deben regir el desarrollo de la función pública (C.P. art. 209), cuando la disposición acusada le confiere al jefe de las oficinas de control interno, la atribución de dirimir los empates que se presenten en las comisiones de personal, pues en dicho caso -se considera por los

demandantes- el citado funcionario se convertiría en *juez y parte* frente a las *reclamaciones* que por la "*evaluación del desempeño*" le corresponde resolver en virtud de lo previsto en la Ley 87 de 1993.

Esta Corporación ha señalado que las garantías constitucionales de la independencia e imparcialidad (C.P. art. 209), constituyen presupuestos esenciales para preservar el debido proceso en todas las actuaciones públicas, lo que salvaguarda la confianza en el Estado Social de Derecho, a través de la garantía ciudadana de que las decisiones legislativas, administrativas o judiciales gozarán de credibilidad social y legitimidad democrática[29].

La garantía de la *independencia* persigue que las decisiones sometidas al ámbito de competencia de una autoridad pública se profieran sin presiones o injerencias indebidas por parte de algún funcionario ajeno al conocimiento de las mismas[30]. Mientras que, por su parte, la garantía de la *imparcialidad* se convierte en la herramienta jurídica que preserva la neutralidad y objetividad del funcionario juzgador, evitando la existencia de cualquier tipo de preferencia, afecto o animadversión con las partes, sus representantes o apoderados[31]. En todo caso, como se expuso en la sentencia C-543 de 2005[32], la valoración de la imparcialidad no se realiza a partir de las posiciones morales, éticas o psicológicas de las autoridades públicas, sino a través de su postura *intersubjetiva*. Es decir, la apreciación de la imparcialidad se concreta, en un juicio *exterior* derivado de la interrelación del funcionario juzgador con las partes y la comunidad en general.

11. En el asunto *sub-examine*, es preciso aclarar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, las comisiones de personal están integradas por dos (2) representantes de la entidad pública, y dos (2) representantes de los empleados de carrera, a quienes les corresponde cumplir -en esencia- funciones de concertación laboral, asignándoles dicha disposición algunas precisas atribuciones referidas al control sobre la aplicación de las normas de la carrera administrativa en citadas entidades públicas[33].

Se aduce en la demanda que la función asignada al jefe de las oficinas de control interno de dirimir los empates que se presenten en las decisiones que por mayoría deben adoptar las comisiones de personal, afecta la imparcialidad de dicho funcionario, pues al tener que adelantar la evaluación de la gestión individual y el desempeño institucional de los trabajadores de carrera de las entidades públicas, conforme lo establece la Ley 87 de 1993 (y lo desarrolla el Decreto 1227 de 2005), al momento de recibir *reclamaciones* sobre las mismas, éste no tendrá un juicio objetivo y neutral, ya que previamente ha tenido conocimiento sobre asuntos laborales relacionados con el desempeño de los empleados de carrera, al resolver los empates que se presenten en el ejercicio de las funciones asignadas a la citada comisión de personal[34].

Sin embargo, encuentra esta Corporación, al igual que lo señalaron los intervinientes y la Vista Fiscal, que la atribución realizada por el artículo demandado al jefe de las oficinas de control interno para dirimir empates, no riñe con la función correspondiente a la realización de las evaluaciones de gestión, ya que se trata de atribuciones que no guardan entre sí una relación de conexidad directa e inmediata. En efecto, a diferencia de lo expuesto por los demandantes, ni la Ley 909 de 2004, ni la Ley 87 de 1993, y menos aún, el Decreto 1227 de 2005, le atribuyó al jefe de las oficinas de control interno la función de resolver *reclamaciones* sobre la evaluación del desempeño laboral, pues sus atribuciones se limitan a remitir dichas evaluaciones a los respectivos "*empleados responsables de evaluar el desempeño de los empleados de carrera*", para que sean éstos quienes hagan las ponderaciones respectivas y verifiquen el mérito como principio sobre el cual se fundamenta la permanencia en el servicio. Así lo reconocen expresamente los artículos 38 y 39 de la Ley 909 de 2004, en los siguientes términos:

**"Artículo 38. Evaluación del desempeño.** El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

El resultado de la evaluación será la calificación correspondiente al período anual, establecido en las disposiciones reglamentarias, que deberán incluir dos (2) evaluaciones parciales al año. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información debidamente soportada de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Sobre la evaluación definitiva del desempeño procederá el recurso de reposición y de apelación.

Los resultados de las evaluaciones deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para:

- a) Adquirir los derechos de carrera;
- b) Ascender en la carrera;
- c) Conceder becas o comisiones de estudio;
- d) Otorgar incentivos económicos o de otro tipo;
- e) Planificar la capacitación y la formación;
- f) Determinar la permanencia en el servicio.

**Artículo 39. Obligación de evaluar.** Los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral del personal, entre quienes, en todo caso, habrá un funcionario de libre nombramiento y remoción, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expida. El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de evaluar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado.

El Jefe de Control Interno o quien haga sus veces en las entidades u organismos a los cuales se les aplica la presente ley, tendrá la obligación de remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, con el fin de que sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados, aspecto sobre el cual hará seguimiento para verificar su estricto cumplimiento"[35].

En idéntico sentido, los artículos 54, 56 y 57 del Decreto 1227 de 2005, señalan:

**Artículo 54.** La calificación definitiva del desempeño de los empleados de carrera será el resultado de ponderar las evaluaciones semestrales previstas en el artículo 38 de la Ley 909 de 2004 (...) **Parágrafo 2.** Las ponderaciones que sea necesario realizar para obtener la evaluación semestral o la calificación definitiva, serán efectuadas por el empleado que determine el sistema de evaluación que rija para la entidad.

**Artículo 56.** En el sistema tipo de calificación que diseñe la Comisión Nacional del Servicio Civil, se determinará el o los empleados responsables de evaluar el desempeño de los empleados de carrera, dentro de los cuales, en todo caso, habrá un empleado de libre nombramiento y remoción.

Cuando la función de evaluar se asigne a más de un empleado deberá determinarse quién tendrá la responsabilidad de notificar la calificación y resolver los recursos que sobre esta se interpongan.

**Artículo 57.** Cuando el empleado responsable de evaluar se retire del servicio sin efectuar las evaluaciones que le correspondían, éstas deberán ser realizadas por su superior inmediato o por el empleado que para el efecto sea designado por el Jefe de la entidad. Si el empleado continúa en la entidad mantiene la obligación de realizarla" [36].

**12.** De lo expuesto se concluye que la atribución de la función de dirimir empates en nada afecta la imparcialidad del jefe de las oficinas de control interno, pues el ámbito de sus competencias se limita a la obligación de remitir las evaluaciones de gestión para que sean ponderadas y calificadas por los "*empleados responsables de evaluar el desempeño de los empleados de carrera*" designados a partir del sistema tipo de calificación que diseñe la Comisión Nacional del Servicio Civil (Decreto 1227 de 2005. art. 56).

Bajo esta perspectiva, los citados jefes de control interno ni califican, ni ponderan, ni tampoco resuelven reclamaciones, ni recursos sobre las evaluaciones de gestión, manteniendo plena libertad e independencia para desempatar -cuando ello resulte necesario- las votaciones



correspondientes a las decisiones que deben adoptar las comisiones de personal. Sin embargo, a juicio de esta Corporación, puede presentarse una incompatibilidad en el evento en que el citado jefe de las oficinas de control interno sí participe en la evaluación del desempeño por haber sido designado previamente como empleado responsable para ejercer dicha atribución. En este caso, es innegable que el mencionado funcionario, en guarda del principio constitucional de imparcialidad, no podría dirimir el empate que se presente en las reclamaciones contra dichas evaluaciones.

## **VII. DECISIÓN.**

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

### **RESUELVE**

**Primero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-1230 de 2005, que declaró **EXEQUIBLE** el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, en el entendido que la administración de estos sistemas específicos de carrera administrativa también corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*el personal de las contralorías territoriales*" prevista en el párrafo 2° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*en caso de persistir este se determinará por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad*", contenida en el numeral 1° del artículo 16 de la Ley 909 de 2004, en el entendido que sólo podrá dirimir el empate, cuando no haya participado en la evaluación del desempeño del respectivo empleado de carrera.

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