Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2185 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÃN ALBERTO BULA ESCOBAR

BogotÃ¡, D.C., tres (3) de julio de dos mil catorce (2014).-
Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00518-00

NÃºmero interno: 2185
Referencia: COMISIÃN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. INTEGRACIÃN. PERÃODO INSTITUCIONAL DE SUS MIEMBROS. REELECCIÃN.
Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÃN PÃBLICA
La Directora del Departamento Administrativo de la FunciÃ³n PÃºblica solicitÃ³ concepto a esta Sala *"sobre el perÃodo del Comisionado de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y la forma como debe entenderse la prohibiciÃ³n de reeleccciÃ³n para el perÃodo siguiente contemplada en el artÃculo 9 de la Ley 909 de 2004"*.

1. ANTECEDENTES:

La consulta citÃ³ los conceptos Nos. 2085 de 2011 y 2095 de 2012 en los que esta Sala sostuvo que la expresiÃ³n "cargos de elecciÃ³n", contenida en el parÃ¡grafo del artÃculo 125 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, incluye los cargos de elecciÃ³n popular y los demÃ¡s de perÃodo fijo constitucional o legal que se proveen por instituciones colegiadas o con la intervenciÃ³n de varias autoridades.

TambiÃ©n transcribiÃ³: (i) los apartes del artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004 relativos al perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, (ii) el artÃculo 13 de la Ley 1033 de 2006 que prorrogÃ³ el perÃodo de quienes para la Ã©poca integraban la ComisiÃ³n, (iii) el primer inciso y el parÃ¡grafo del artÃculo 125 constitucional. Y explicÃ³:

"Agotado el procedimiento especial para la designaciÃ³n por mÃ©rito de los miembros de la primera ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, este organismo quedÃ³ conformado por tres Comisionados que no tienen perÃodos uniformes sino individuales.

Al respecto surge la inquietud de si la inhabilidad prevista en el artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el perÃodo siguiente solo opera para el perÃodo individual que inicia inmediatamente despuÃ©s al cual desempeÃ±aron sus cargos o si opera para los cuatro (4) aÃ±os subsiguientes a la fecha en la cual venciÃ³ su perÃodo."

A continuaciÃ³n formulÃ³ las siguientes

PREGUNTAS:

"1. Â¿La inhabilidad prevista en el artÃculo 9 de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el perÃodo siguiente opera para el perÃodo individual que inicia inmediatamente despuÃ©s al cual desempeÃ±aron sus cargos o para los cuatro (4) aÃ±os subsiguientes a la fecha en la cual venciÃ³ su perÃodo?"

"2. Â¿Un comisionado que hubiere terminado su perÃodo de cuatro aÃ±os, puede ser designado Comisionado al vencimiento del perÃodo de otro de los Comisionados, teniendo en cuenta que los perÃodos de los tres Comisionados no culminan en un mismo momento sino que entre ellos hay una diferencia de uno, dos y tres aÃ±os por no ser perÃodos uniformes?"

"3. Â¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la ComisiÃ³n en el aÃ±o inmediatamente anterior a la fecha de la designaciÃ³n, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?"

2. CONSIDERACIONES:

1. El problema jurÃdico

El artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004, que contiene las reglas del concurso pÃºblico para la selecciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, dispone que su designaciÃ³n es para un *perÃodo institucional de cuatro aÃ±os*, y prohÃbe su reelecciÃ³n *"para el perÃodo*

siguiente".

Para *"asegurar la aplicaciÃ³n inmediata"* de la misma Ley 909, el artÃculo 9Â° fue adicionado con un "*parÃ¡grafo transitorio*" que reglamentÃ³ el concurso especial para seleccionar a los tres primeros Comisionados y dispuso que sus perÃodos tendrÃan distinta duraciÃ³n[1] con el propÃ³sito de *"asegurar el funcionamiento de la ComisiÃ³n"*.

La consulta y las preguntas se refieren a los perÃodos de los Comisionados como *"individuales"* y *"no uniformes"*, y derivan de esas connotaciones las dificultades de interpretaciÃ³n de la expresiÃ³n *"perÃodo siguiente"* para efectos de establecer el tÃ©rmino durante el cual estÃ¡ prohibida la reelecciÃ³n para cada Comisionado.

Se trata entonces de analizar si la diferente duraciÃ³n de los perÃodos de los tres comisionados que integraron la primera ComisiÃ³n pudo modificar el carÃ¡cter institucional del perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y cuÃ¡l serÃa la incidencia en la prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n.

La Sala iniciarÃ¡ con el anÃ¡lisis del mandato constitucional sobre los perÃodos institucionales, luego examinarÃ¡ el marco constitucional y legal de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, en particular las reglas sobre el perÃodo de desempeÃ±o de sus miembros, y establecerÃ¡ la manera como la Ley 909 de 2004 regula la provisiÃ³n de vacantes y la restricciÃ³n para la reelecciÃ³n.

2. Los perÃodos institucionales

La ConstituciÃ³n de 1991 en su texto original no hizo distinciÃ³n entre cargos de perÃodo institucional y personal. No obstante, temas concretos como las inhabilidades o la provisiÃ³n de vacantes absolutas requirieron de precisiones que dieron lugar a que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado estructuraran algunos elementos que no fueron coincidentes.[2]

Como lo seÃ±alÃ³ la Sala en el concepto No. 2085 de 2011[3], las dificultades derivadas de las distintas interpretaciones jurisprudenciales fueron resueltas por el Acto Legislativo No. 1 de 2003[4], en su artÃculo 6Âº, al estatuir:

"ARTÃCULO 6Â°. El artÃculo 125 de la ConstituciÃ³n PolÃtica tendrÃ¡ un parÃ¡grafo del siguiente tenor:

ParÃ¡grafo. Los perÃodos establecidos en la ConstituciÃ³n PolÃtica o en la ley para cargos de elecciÃ³n tienen el carÃ¡cter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harÃ¡n por el resto del perÃodo para el cual este fue elegido."

En el mismo concepto 2085, la Sala se refiriÃ³ al campo de aplicaciÃ³n de la reforma constitucional en cita en los siguientes tÃ©rminos:

"*Del texto transcrito, destaca la Sala que la expresiÃ³n 'cargos de elecciÃ³n' es genÃ©rica y por lo tanto es comprensiva de los empleos de elecciÃ³n popular y de todos los demÃ¡s empleos respecto de los cuales la facultad de nominaciÃ³n estÃ¡ radicada en un conjunto de voluntades, sea que integren un solo cuerpo colegiado o bien que correspondan a diferentes autoridades que confluyen en un proceso complejo de postulaciÃ³n y designaciÃ³n.*"

MÃ¡s adelante, en el concepto 2095 de 2012[5], se dijo:

En relaciÃ³n con el citado artÃculo, esta Sala ha tenido oportunidad de indicar con base en los antecedentes de la reforma y un anÃ¡lisis sistemÃ¡tico de la ConstituciÃ³n, que la expresiÃ³n "cargos de elecciÃ³n" es genÃ©rica y no se limita particularmente a los cargos de elecciÃ³n popular; comprende tambiÃ©n, por tanto, salvo norma en contrario[6], los cargos cuyo periodo estÃ¡ fijado en la ConstituciÃ³n y la ley, y cuya provisiÃ³n se hace por sistema de elecciÃ³n de cuerpos colegiados o con la intervenciÃ³n de varias autoridades. (...)[7]

NÃ³tese, ademÃ¡s, que la generalidad del contenido del parÃ¡grafo en cuestiÃ³n viene dada tambiÃ©n por la ubicaciÃ³n en el texto de la ConstituciÃ³n del artÃculo 125 al que fue adicionado. En efecto, ha de tenerse en cuenta que este forma parte del capÃtulo de la ConstituciÃ³n que regula de manera general el ejercicio de la funciÃ³n pÃºblica. Igualmente, que la norma no fue ubicada en el capÃtulo referente a las elecciones y la organizaciÃ³n electoral (artÃculos 258 y ss.), lo que quizÃ¡ le habrÃa dado un campo de aplicaciÃ³n mÃ¡s restringido. De hecho, en los antecedentes del trÃ¡mite parlamentario la propuesta de modificaciÃ³n del artÃculo 125 se titulÃ³ genÃ©ricamente "designaciÃ³n de servidores pÃºblicos y periodos institucionales"[8], lo que denota el carÃ¡cter amplio de la disposiciÃ³n estudiada.

(...)

AdemÃ¡s de lo ya seÃ±alado, debe precisarse que del anÃ¡lisis de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que el objeto de la reforma en este aspecto en particular era, precisamente, institucionalizar los periodos de los altos funcionarios del Estado y no solamente los de elecciÃ³n popular. Se observa asÃ que el proyecto inicial preveÃa la reforma de cada uno de los artÃculos constitucionales que regulan los periodos de Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo, Registrador, etc., para seÃ±alar que los mismos tendrÃan carÃ¡cter institucional y que

los reemplazos, en caso de falta absoluta, lo serÃan Ãºnicamente para completar el respectivo periodo[9]. Posteriormente, en la ponencia para primer debate en el Senado de la RepÃºblica se justifica la necesidad de incluir, ademÃ¡s, una regla general de institucionalizaciÃ³n de los periodos de los altos funcionarios del Estado asÃ:

"ARTÃCULO 8Â°. El Proyecto 01 propone adicionar el artÃculo 125 de la Carta para establecer que los periodos para los altos cargos del Estado en la ConstituciÃ³n sean institucionales. La ComisiÃ³n de Ponentes acoge la propuesta, pues considera que los periodos personales han producido desorden al interior de las instituciones y, ademÃ¡s, han recargado innecesariamente el trabajo de la RegistradurÃa Nacional".[10]

Es evidente entonces que la preocupaciÃ³n del constituyente giraba en torno a la organizaciÃ³n de los periodos de los altos funcionarios del Estado, que no podrÃan entenderse limitados a los altos cargos de elecciÃ³n popular (Presidente y Congresistas), pues respecto de Ã©stos y de sus reemplazos no habÃa problemas de organizaciÃ³n en sus periodos; la reforma se centrÃ³, precisamente, en aquÃ©llos otros altos cargos del Estado cuyo periodo personal generaba problemas institucionales."

La posiciÃ³n invariable de la Sala por supuesto se ratifica por cuanto el ordenamiento constitucional sigue siendo el mismo.

Pero, atendidas las particularidades de la consulta que ahora se resuelve, es de especial interÃ©s resaltar que el parÃ¡grafo del artÃculo 125 constitucional puntualiza[11] que en caso de falta absoluta del titular, la vacante se provee *"por el resto del perÃodo"* para el cual fue elegido dicho titular. Vale decir que la reforma constitucional en cita no solo unificÃ³ el tema de los perÃodos institucionales de los altos cargos del Estado sino que los caracterizÃ³ mediante una regla jurÃdica precisa y clara concerniente a la provisiÃ³n de las vacantes absolutas.

Observa finalmente la Sala que los tÃ©rminos del mandato constitucional contenido en el parÃ¡grafo del artÃculo 125, excluye la posibilidad de excepciones por vÃa de ley.

3. La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil

La ConstituciÃ³n PolÃtica de 1991 ordenÃ³ en el artÃculo 130:

"HabrÃ¡ una ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil responsable de la administraciÃ³n y vigilancia de las carreras de los servidores pÃºblicos, excepciÃ³n hecha de las que tengan carÃ¡cter especial."

En desarrollo del mandato constitucional la Ley 443 de 1998[12] organizÃ³ la ComisiÃ³n Nacional y las comisiones departamentales y distrital de BogotÃ¡. Sus disposiciones fueron declaradas inexequibles por la sentencia C-372-99, bajo las siguientes consideraciones:

"... el artÃculo 113 de la Carta contemplÃ³ la estructura bÃ¡sica para el ejercicio del poder pÃºblico, ya no fundada en la existencia exclusiva de las tres tradicionales 'ramas', sino sobre el supuesto de que, ademÃ¡s de ellas y sin hacer parte de ninguna fueron creados otros Ã³rganos estatales, autÃ³nomos e independientes, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se confÃan al legislador, al Ejecutivo ni a los jueces pero que son igualmente vitales para alcanzar los fines de la organizaciÃ³n polÃtica.

Entre tales Ã³rganos se encuentra, con su mismo nivel de importancia, y de ninguna manera como un apÃ©ndice del gobierno, la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, segÃºn las voces del artÃculo 130 de la ConstituciÃ³n, de la administraciÃ³n y vigilancia de las carreras de los servidores pÃºblicos, salvo las que, como la judicial, tengan carÃ¡cter especial.

El propÃ³sito de las normas fundamentales al respecto no es otro que sustraer la carrera y su desarrollo y operaciÃ³n, asÃ como la prÃ¡ctica de los concursos y la implementaciÃ³n delos procesos de seleccciÃ³n de personal al servicio del Estado, de la conducciÃ³n de la rama ejecutiva del poder pÃºblico, que tiene a su cargo los nombramientos...

...

La ComisiÃ³n del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene carÃ¡cter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composiciÃ³n paritaria o con mayorÃa 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 autÃ³nomo, de carÃ¡cter permanente y de nivel nacional, de la mÃ¡s alta jerarquÃa en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores pÃºblicos, cuya integraciÃ³n, perÃodo y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del ejecutivo ni de otras ramas u Ã³rganos del poder pÃºblico y debe ser dotada de personerÃa jurÃdica, autonomÃa administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden."

Con base en la *ratio decidendi* de la sentencia C-372-99, la Ley 909 de 2004[13] en su artÃculo 7Âº definiÃ³ la naturaleza de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil asÃ:

~~"La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil prevista en el artÃculo 130 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, responsable de la administraciÃ³n y vigilancia~~

de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un Ã³rgano de garantÃa y protecciÃ³n del sistema de mÃ©rito en el empleo pÃºblico en los tÃ©rminos establecidos en la presente ley, de carÃ¡cter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y Ã³rganos del poder pÃºblico, dotada de personerÃa jurÃdica, autonomÃa administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mÃ©rito en el empleo pÃºblico de carrera administrativa, la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil actuarÃ¡ de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad."

La Ley 909 en cita en el artÃculo 8Â° integrÃ³ la ComisiÃ³n con tres miembros y les seÃ±alÃ³ sus requisitos[14], y en los artÃculos 9Â° y 10Â° reglamentÃ³ el concurso pÃºblico para la selecciÃ³n de los comisionados, el perÃodo de desempeÃ±o, el rÃ©gimen legal, salarial y prestacional, y la manera de proveer las vacantes. Los artÃculos en menciÃ³n contienen reglas que garantizan la autonomÃa y la independencia de la instituciÃ³n y de sus miembros conforme a las previsiones del artÃculo 130 constitucional y su interpretaciÃ³n jurisprudencial.

A continuaciÃ³n la Sala centrarÃ¡ su anÃ¡lisis en los asuntos especÃficos consultados.

4. El perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil

La Ley 909 en el artÃculo 9Âº reglamentÃ³ el concurso pÃºblico y abierto para la selecciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil[15] y en los incisos primero y segundo del mismo artÃculo 9Â° se refiriÃ³ a su *"perÃodo de desempeÃ±o"* en los siguientes tÃ©rminos:

"Los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil serÃ¡n designados para un perÃodo institucional de cuatro (4) aÃ±os y de dedicaciÃ³n exclusiva. Durante su perÃodo no podrÃ¡n ser removidos o retirados, excepto por sanciÃ³n disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser remplazado un miembro de la ComisiÃ³n, quien lo haga como titular lo harÃ¡ por el resto del perÃodo del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serÃ¡n reelegibles para el perÃodo siguiente."

La Ley 909 es clara cuando en el primer inciso del artÃculo 9Âº define de manera general, permanente y con apego a la ConstituciÃ³n, que el perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil es *institucional.*

AdemÃ¡s, al determinar la duraciÃ³n de cuatro (4) aÃ±os, hace referencia a la clasificaciÃ³n de los empleos contenida en el artÃculo 5Âº de la misma Ley 909 y, en consecuencia, clasifica como *empleo de perÃodo fijo* el cargo de los miembros de la ComisiÃ³n en comento. Sobre esta clasificaciÃ³n volverÃ¡ la Sala mÃ¡s adelante porque es de especial importancia para efectos de la consulta en estudio.

Del mismo modo, cuando en el inciso segundo ordena que quien *"como titular"* remplace a un Comisionado lo harÃ¡ *"por el resto del perÃodo"*, incorpora la regla constitucional para la provisiÃ³n de los empleos de perÃodo institucional en caso de faltas absolutas de sus titulares.

Finalmente, para prohibir la reelecciÃ³n inmediata de los Comisionados usa la expresiÃ³n "*el perÃodo siguiente*", que en su sentido gramatical y en armonÃa con la duraciÃ³n del perÃodo expresa que se trata del lapso de cuatro aÃ±os *"que sigue"*[16] al que concluye.

El conjunto de disposiciones contenidas en los primeros incisos del artÃculo 9Âº de la Ley 909 no ofrece dificultad. Huelga seÃ±alar que su discusiÃ³n en el Congreso y su adopciÃ³n y sanciÃ³n ocurrieron bajo la vigencia del artÃculo 6Â° del Acto Legislativo 01 de 2003, esto es, del parÃ¡grafo del artÃculo 125 de la Carta y, como se observa, lo atienden en su integridad al reglamentar el periodo de desempeÃ±o de los Comisionados.

5. Los perÃodos fijos, su iniciaciÃ³n y terminaciÃ³n

Como se enunciÃ³, cuando el inciso primero del artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004 previÃ³ una duraciÃ³n de cuatro aÃ±os para el perÃodo de desempeÃ±o de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, hizo referencia a la clasificaciÃ³n de los empleos y entre ellos a los de perÃodo fijo. Es menester entonces, revisar esta categorÃa legal y los elementos que permiten establecer las fechas de inicio y de terminaciÃ³n del respectivo perÃodo cuando, como ocurre con los miembros de la mencionada ComisiÃ³n, ni la ConstituciÃ³n ni la ley contemplan tales fechas.

La Ley 909 de 2004 en su artÃculo 5Â° clasifica los empleos de los organismos y entidades a los que ella se aplica, en empleos de carrera administrativa, de elecciÃ³n popular, "de perÃodo fijo conforme a la ConstituciÃ³n y a la ley", de trabajadores oficiales, de funciones que deben ejercer las comunidades indÃgenas, de libre nombramiento y remociÃ³n y los adicionados por la Ley 1093 de 2006[17].

La ley no define el empleo de "perÃodo fijo", pero la interpretaciÃ³n gramatical de los dos vocablos indica que se trata del perÃodo que tiene una duraciÃ³n determinada en las reglas que lo rigen, de manera que solo esas mismas reglas lo pueden modificar[18]

En la ConstituciÃ³n se establecen perÃodos fijos, por ejemplo de cuatro aÃ±os, para las autoridades de elecciÃ³n popular o para otras autoridades como el Contralor General, el Procurador General, etc.

Pero determinar el tiempo del perÃodo no implica que la respectiva norma seÃ±ale tambiÃ©n su fecha de iniciaciÃ³n.[19]

La Sala ha estudiado el tema y al respecto concluyÃ³ en el concepto 2085 de 2011:

"*La identificaciÃ³n como institucional del perÃodo que la ConstituciÃ³n y la ley seÃ±alen para el ejercicio de un cargo o empleo pÃºblico permite conocer de manera precisa las fechas de inicio y de terminaciÃ³n del mismo, teniendo en cuenta que hay perÃodos para los cuales aquella se encuentra expresamente fijada en la normatividad y, a partir de ella, cuenta el tiempo que lo conforma; pero que en distintas situaciones, el inicio estÃ¡ determinado por la fecha de la toma de posesiÃ³n del cargo, y es Ã©sta la que a su vez identifica la fecha de terminaciÃ³n.*

Valga agregar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-822-04[20]*, definiÃ³ la expresiÃ³n "perÃodo", como "el lapso que la ConstituciÃ³n o la ley contemplan para el desempeÃ±o de cierta funciÃ³n pÃºblica". Y, por supuesto, que su inicio y su final son claramente determinados o determinables, circunstancia que elimina discusiones de Ándole personal y da un orden al ejercicio de los empleos sujetos a perÃodo.*"

Como ya se dijo, la Ley 909 caracterizÃ³ como fijo el perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, pero no indicÃ³ la fecha de iniciaciÃ³n. Tampoco las fechas de terminaciÃ³n son uniformes, circunstancia que obedece a una regla especial y transitoria, adoptada con propÃ³sito expreso y especÃfico, que la Sala estudiarÃ¡ a continuaciÃ³n.

Baste seÃ±alar por ahora que en todo caso la fecha de iniciaciÃ³n de los perÃodos de los tres primeros Comisionados quedÃ³ definida y es comÃºn pues corresponde a la de su posesiÃ³n que ocurriÃ³ el 7 de diciembre de 2004[21]. Esta fecha, a su vez, permite identificar las fechas de terminaciÃ³n de los perÃodos de los mismos tres Comisionados iniciales y, por consiguiente, la de iniciaciÃ³n de todos los perÃodos subsiguientes, salvo nueva disposiciÃ³n legal que seÃ±alara otra fecha u otra condiciÃ³n.

6. Las reglas de excepciÃ³n del parÃ¡grafo transitorio del artÃculo 9Â° de la Ley 909 de 2004

El artÃculo 9Â° de la Ley 909 de 2004, que reglamenta de manera permanente el procedimiento para la elecciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y su perÃodo de desempeÃ±o, fue complementado con un "parÃ¡grafo transitorio" del cual se transcriben los apartes directamente relacionados con la consulta:

"PARÃ□GRAFO TRANSITORIO. Para asegurar la aplicaciÃ³n inmediata de la presente ley, los tres (3) primeros miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil serÃ¡n designados de conformidad con el siguiente procedimiento:(...[22]*)*

Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la ComisiÃ³n, los miembros de la primera designaciÃ³n de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil tendrÃ¡n un perÃodo que se decidirÃ¡ atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de mÃ©ritos asÃ: Cuatro (4) aÃ±os para el mayor puntaje, tres aÃ±os para el del segundo puntaje y dos aÃ±os para el del tercer puntaje. Vencido cada uno de estos perÃodos el nuevo nombramiento se efectuarÃ¡ por un perÃodo institucional de cuatro (4) aÃ±os, de acuerdo con lo previsto en el presente artÃculo. (...[23])."

Sin lugar a dudas el parÃ¡grafo exceptÃºa las reglas generales estatuidas en el artÃculo 9Â° sobre el procedimiento de elecciÃ³n y el perÃodo de desempeÃ±o de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, pero lo hace para unos destinarios especÃficos e identificados sin lugar a error: "*... los tres (3) primeros miembros de la ComisiÃ³n.../... los miembros de la primera designaciÃ³n de la ComisiÃ³n...*".

Solo para ellos, para los tres primeros Comisionados, la ley ordena un procedimiento especial de elecciÃ³n y contempla perÃodos de diferente duraciÃ³n. Ambas excepciones tiene razones y propÃ³sitos expresos.

Respecto del procedimiento, el parÃ¡grafo transitorio en comento fue demandado por considerarse que las postulaciones por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiaciÃ³n mÃ¡s representativa de las universidades pÃºblicas y privadas afectaban los parÃ¡metros constitucionales de independencia y autonomÃa de la ComisiÃ³n.

La sentencia C-106-09[24] desestimÃ³ el cargo por cuanto:

"*... tras efectuar una lectura de las ponencias presentadas a debate*[25]*, esta CorporaciÃ³n encuentra que el legislador expuso argumentos de orden finalista para justificar la inclusiÃ³n de dicho parÃ¡grafo transitorio. Esta lÃnea de argumentaciÃ³n apunta a la bÃºsqueda de dar aplicaciÃ³n inmediata a la ley y poner en funcionamiento con la mayor prontitud a tal organismo de vigilancia y administraciÃ³n de la carrera administrativa, con el propÃ³sito de materializar los principios de eficacia y eficiencia que rigen a la funciÃ³n pÃºblica*[26]*. De otra parte, considerÃ³ el legislador que era necesario tomar medidas que permitieran resolver la situaciÃ³n de interinidad dada por el elevado nÃºmero de nombramientos en provisionalidad en los cargos de carrera*[27]*. AsÃ, en la ponencia presentada para primer debate en la CÃ¡mara de Representantes, el legislador expuso que uno de los logros de la Ley 909 de 2004 era el de reorganizar y conformar la ComisiÃ³n como un ente autÃ³nomo:"Se conforma la ComisiÃ³n Nacional del Servicio civil respetando su naturaleza de ente autÃ³nomo, con la misiÃ³n esencial de ser un Ã³rgano de garantÃa y protecciÃ³n del sistema de mÃ©rito del empleo pÃºblico."*[28]*, lo que en principio llevarÃa a concluir que la finalidad general del proyecto de ley en lo relativo a la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, era conformarla precisamente con base en parÃ¡metros de autonomÃa, independencia e imparcialidad.*

(...)

(...) la Sala estima relevante tener en cuenta cuÃ¡l fue la finalidad con la que el legislador estableciÃ³ tal regla transitoria. De conformidad con los antecedentes de la ponencia presentada para primer debate en CÃ¡mara de Representantes del proyecto de ley 262 de 2003 CÃ¡mara[29] *se sigue que la finalidad principal de una tal consagraciÃ³n no era otra que la de dar aplicaciÃ³n inmediata a la ley en cuanto a la conformaciÃ³n e*

inicio de funciones de la ComisiÃ³n. En efecto, en los antecedentes de la ley sobre el empleo pÃºblico[30], se seÃ±alÃ³ como uno de sus principales objetivos el de ajustar la legislaciÃ³n a lo dispuesto en la sentencia C-372 de 1999 en lo que se refiere a la composiciÃ³n y funciones de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, con el fin primordial de normalizar la situaciÃ³n de interinidad del sistema de carrera producido por el alto nÃºmero de nombramientos en provisionalidad, a travÃ©s de la reactivaciÃ³n de los procesos de selecciÃ³n para el ingreso a los empleos de la administraciÃ³n pÃºblica[31]. De allÃ la urgencia de la entrada en funcionamiento de la ComisiÃ³n como ente encargado de llevar a cabo los procedimientos de selecciÃ³n para proveer tales cargos de carrera."

En cuanto a la duraciÃ³n del perÃodo de cada uno de los primeros tres miembros de la ComisiÃ³n, el parÃ¡grafo transitorio expresa que tiene por *"objeto... asegurar el funcionamiento de la ComisiÃ³n*". Las razones se encuentran en la ExposiciÃ³n de Motivos del proyecto de ley[32]:

"*El TÃtulo II del proyecto de ley se ocupa de regular la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y los Ã³rganos de direcciÃ³n y gestiÃ³n de la funciÃ³n pÃºblica.*

... A tal efecto, se configura una ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil con unos perfiles muy definidos y que respetan los lineamientos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-372 de 1999.... Los miembros de la ComisiÃ³n lo serÃ¡n para plazo fijo (cuatro aÃ±os), lo que acentÃºa su carÃ¡cter independiente y refuerza su imparcialidad, y reclutados entre personas con acreditada experiencia en el campo de los recursos humanos. A fin de garantizar la continuidad en su funcionamiento, se establece un sistema escalonado de renovaciones al efecto de que la instituciÃ³n no padezca ceses y renovaciones completas, viÃ©ndose quebrada su memoria histÃ³rica. Nada, pues, cabrÃa objetar a la composiciÃ³n y sistema de nombramiento de sus miembros: la naturaleza de la instituciÃ³n estÃ¡ plenamente salvaguardada con este diseÃ±o."

AsÃ pues, el legislador consagrÃ³ un "*sistema escalonado de renovaciones* "de sus miembros que garantiza la continuidad en el funcionamiento de la ComisiÃ³n.

Para el efecto, al establecer que los tres primeros Comisionados serÃan elegidos bajo el mismo procedimiento garantizÃ³ una fecha Ãºnica comÃºn de inicio de sus perÃodos, la de su posesiÃ³n, como en efecto ocurriÃ³ segÃºn lo corroborado por la Corte Constitucional en la sentencia C-109-06 ya citada:

"*... 6.- La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil empezÃ³ a desempeÃ±ar sus funciones el 7 de diciembre de 2004 y su integraciÃ³n estuvo dada por el procedimiento establecido en la disposiciÃ³n transitoria impugnada, esto es, sus tres miembros fueron designados por concurso de mÃ©ritos realizado entre los quince candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiaciÃ³n de las universidades pÃºblicas y privadas. De igual modo, el perÃodo de cada uno de ellos guarda relaciÃ³n con el puntaje obtenido en el concurso de mÃ©ritos. AsÃ, quien ocupÃ³ el primer lugar tendrÃ¡ un perÃodo de cuatro aÃ±os, quien ocupÃ³ el segundo, tendrÃ¡ un perÃodo de tres aÃ±os y quien ocupÃ³ el tercer lugar, tendrÃ¡ un perÃodo de dos aÃ±os. De lo anterior se colige que la ComisiÃ³n designada mediante el mecanismo establecido en el parÃ¡grafo 9 de la Ley 909 de 2004 se encuentra en funcionamiento en la actualidad y, si bien este parÃ¡grafo no tiene Ã¡nimo de permanencia, se encuentra produciendo efectos jurÃdicos.*".

Advierte la Sala que la fecha del 7 de diciembre fue contemplada en el Acuerdo 001 de 2004, primero que regulÃ³ la organizaciÃ³n y el funcionamiento de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, y se reitera en el Acuerdo 508 de 2014 que subrogÃ³ el anterior. En ambos, es la fecha en la cual inicia el perÃodo anual del Comisionado que se desempeÃ±a como Presidente del organismo.[33]

Ahora bien, al seÃ±alar distinta duraciÃ³n a los perÃodos de los tres primeros Comisionados, asegurÃ³ que la ComisiÃ³n estuviera constantemente integrada por Comisionados antiguos y nuevos, pues en la prÃ¡ctica el escalonamiento aprobado por el legislador significa que cada Comisionado compartirÃ¡ dos aÃ±os de su perÃodo con otro Comisionado y un aÃ±o de su perÃodo con un tercer Comisionado.

El perÃodo de cada uno de los tres primeros Comisionados siguiÃ³ siendo institucional y fijo, pues lo Ãºnico que modificÃ³ el parÃ¡grafo transitorio fue la duraciÃ³n de cuatro aÃ±os que como regla general se consagrÃ³ en el artÃculo 9Â° al cual se adicionÃ³ el susodicho parÃ¡grafo. La excepciÃ³n no alterÃ³ el carÃ¡cter institucional del perÃodo de los miembros de la ComisiÃ³n, pues habrÃa vulnerado el mandato del parÃ¡grafo del artÃculo 125 constitucional.

Estima la Sala que el sistema de escalonamiento para la renovaciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil no ofrece dificultad en su comprensiÃ³n. Pero igualmente encuentra razonable que en virtud de dicho sistema surjan las dudas que recoge la consulta. Asimismo estima que tales dudas se despejan a partir del reconocimiento de que los perÃodos, tanto de los tres primeros miembros como los de quienes los remplacen, son institucionales por mandato constitucional, independientemente de su duraciÃ³n que, para todos, estÃ¡ fijada por la ley.

Agrega la Sala que ha de destacarse el especial cuidado que tuvo el legislador cuando al fijar la duraciÃ³n de los perÃodos de los miembros iniciales en cuatro, tres y dos aÃ±os, ordenÃ³ de manera expresa y contundente:

"*Vencido cada uno de estos perÃodos el nuevo nombramiento se efectuarÃ¡ por un perÃodo institucional de cuatro (4) aÃ±os, de acuerdo con lo previsto en el presente artÃculo.*"

En consecuencia, observa la Sala que frente a la normatividad legal que rige a la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil es inapropiado referirse a los perÃodos de los tres primeros comisionados como "perÃodos individuales" y hacerlo induce a confusiÃ³n y desdibuja su institucionalidad.

No son "perÃodos uniformes", en tanto y en cuanto no terminan al mismo tiempo. Pero esa expresiÃ³n, en sÃ misma, no tiene ninguna otra virtud interpretativa para el anÃ¡lisis que ocupa a la Sala, y mÃ¡s bien su uso con pretensiones hermenÃ©uticas puede inducir a error.

Conforme a la ConstituciÃ³n y a la Ley 909, los perÃodos de los tres primeros Comisionados son perÃodos institucionales de cuatro, tres y dos aÃ±os respectivamente. Bajo esta perspectiva pasa la Sala a examinar la provisiÃ³n de las vacantes, como quiera que una de las preguntas formuladas a la Sala plantea la situaciÃ³n administrativa del encargo.

7. La provisiÃ³n de las vacantes

La Ley 909 de 2004 toma en cuenta si las vacantes en los empleos de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio civil se producen por faltas absolutas o temporales de sus titulares para regular su forma de provisiÃ³n.

Para las faltas absolutas, como ya se analizÃ³, el artÃculo 9Âº de la Ley 909 incorpora la regla constitucional propia de los empleos de perÃodo institucional y en consecuencia estatuye en el inciso cuarto lo siguiente:

"Con los candidatos que superen el concurso se establecerÃ¡ una lista de elegibles en estricto orden de mÃ©ritos, la cual tendrÃ¡ una vigencia de cuatro (4) aÃ±os. El candidato que ocupe el primer puesto serÃ¡ designado por el Presidente de la RepÃºblica como miembro de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil para el perÃodo respectivo. Las vacancias absolutas se suplirÃ¡n de la lista de elegibles en estricto orden de mÃ©ritos para el perÃodo restante."

El literal b), inciso segundo, del artÃculo 10[34] de la Ley 909 en cita, reitera:

"En caso de vacancia definitiva se procederÃ¡ a nombrar el siguiente de la lista de elegibles por el resto del periodo del reemplazado de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artÃculo noveno de la presente."

Respecto de las faltas temporales el artÃculo 10 de la Ley 909 en el inciso segundo del literal b) dispone:

"ARTÃCULO 10. RÃ©gimen aplicable a los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil. (...[35])

Las vacantes temporales serÃ¡n cubiertas mediante encargo de un empleado de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil del mÃ¡s alto nivel considerado en la planta y que acredite los requisitos para ser miembro de la ComisiÃ³n. (...)"

Ahora bien, se pregunta a la Sala:

"3. Â¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la ComisiÃ³n en el aÃ±o inmediatamente anterior a la fecha de la designaciÃ³n, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?"

Para responder la Sala revisÃ³ los Acuerdos 001 de 2004 y 508 de 2014, sobre la organizaciÃ³n y el funcionamiento de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, en el entendido de que se trata de actos administrativos revestidos de presunciÃ³n de legalidad.

En el Acuerdo 001 de 2004, el artÃculo 8Âº, literal l), asignÃ³ a la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil la funciÃ³n de *"Elegir a su Presidente para un perÃodo anual que iniciarÃ¡ a partir del 7 de diciembre."*; y el artÃculo 26 dispuso:

"ARTÃCULO 26. Presidente. La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil elegirÃ¡ entre sus miembros un Presidente, para perÃodos anuales que iniciarÃ¡ el 7 de diciembre. No serÃ¡ elegible para el perÃodo siguiente.

El Presidente ejercerÃ¡ la representaciÃ³n legal de la ComisiÃ³n, asimismo, la representarÃ¡ frente a las entidades y organismos pÃºblicos de los niveles nacional y territorial y frente a los particulares. EjercerÃ¡ las funciones que se le seÃ±alen en la ley y en este reglamento."
El Acuerdo 001 de 2004 fue subrogado por el Acuerdo 508 de 2014, actualmente vigente. Este Ãºltimo Acuerdo en el artÃculo 2Âº integra la "Sala Plena" de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil "con los tres Comisionados"; en el artÃculo 3Âº, literal i), incluye como funciÃ³n de dicha Sala Plena la de "Elegir a su Presidente para un perÃodo anual que iniciarÃ¡ a partir del 7 de diciembre de cada aÃ±o."; y en el artÃculo 7Âº ordena:

"La representaciÃ³n legal de la ComisiÃ³n serÃ¡ ejercida por un Presidente, elegido en Sala Plena por la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil de entre sus miembros, para un perÃodo anual que iniciarÃ¡ el 7 de diciembre."

AsÃ pues, la normatividad interna de la ComisiÃ³n se ha ocupado de la figura del Presidente para efectos de la representaciÃ³n legal del organismo y ha previsto que se trata de una dignidad de la cual se inviste al Comisionado elegido durante un aÃ±o que inicia el 7 de diciembre.

El de Presidente no es un empleo. El empleo es de Comisionado. Y asÃ estÃ¡ establecido en los acuerdos que han aprobado y modificado la planta de personal de la ComisiÃ³n.[36]

Por consiguiente, las situaciones de vacancia absoluta o definitiva y de vacancia temporal se predican del Comisionado y dan lugar al remplazo por el resto del perÃodo o al encargo de un servidor de planta de alto nivel que reÃºna las condiciones para ser Comisionado.

Tales situaciones no se predican de la dignidad o funciÃ³n de Presidente, porque este no es un empleo. Por supuesto que las faltas temporales o absolutas del Comisionado que tambiÃ©n funge como Presidente afectan esta funciÃ³n y, por lo mismo, la provisiÃ³n de la vacante del Comisionado resolverÃ¡ tambiÃ©n el vacÃo en la presidencia de la ComisiÃ³n.

Hace notar la Sala que en el caso de la falta temporal, el encargo subsiguiente es la situaciÃ³n administrativa que atiende la ausencia del Comisionado titular. AsÃ, carece de fundamento normativo la figura de "presidente encargado" en la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, precisamente porque la Presidencia de la ComisiÃ³n es un conjunto de funciones de representaciÃ³n legal que asume por perÃodos anuales cada uno de los Comisionados, el aÃ±o transcurre dentro del respectivo perÃodo institucional del Comisionado, y por ende no es un lapso distinto ni adicional.

En consecuencia, para efectos de la prohibiciÃ³n de reeleccIÃ³n el tiempo que ha de tenerse en cuenta es el del perÃodo institucional del Comisionado, sin consideraciÃ³n alguna respecto de la Ã©poca en la cual se haya desempeÃ±ado como Presidente.

Por la misma razÃ³n, esto es, porque la prohibiciÃ³n de reeleccIÃ³n estÃ¡ establecida para el Comisionado con relaciÃ³n al perÃodo institucional que sigue a aquel para el cual fue designado en propiedad, tal prohibiciÃ³n no es predicable del empleado de alto nivel de la planta de personal de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil que haya sido encargado para suplir la vacante temporal de uno de los empleos de Comisionado y por supuesto, es inane si con ese encargo hubo de asumir temporalmente la Presidencia de la ComisiÃ³n.

8. La prohibiciÃ³n de reeleccIÃ³n para el "perÃodo siguiente"

Se transcriben de nuevo los incisos primero y segundo del artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004:

"Los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil serÃ¡n designados para un perÃodo institucional de cuatro (4) aÃ±os y de dedicaciÃ³n exclusiva. Durante su perÃodo no podrÃ¡n ser removidos o retirados, excepto por sanciÃ³n disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser remplazado un miembro de la ComisiÃ³n, quien lo haga como titular lo harÃ¡ por el resto del perÃodo del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serÃ¡n reelegibles para el perÃodo siguiente."

Como se dejÃ³ dicho, estas disposiciones consagran de manera general y permanente el perÃodo institucional y fijo de cuatro aÃ±os para los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y ordenan que las faltas absolutas se suplan para lo que resta del perÃodo del titular.

Los elementos de la norma y el sentido natural de las palabras "perÃodo siguiente" permiten entender que un miembro de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil, terminado su respectivo perÃodo institucional de cuatro aÃ±os, puede aspirar a ser elegido nuevamente –reelegido-, para el perÃodo institucional que se inicie cuatro aÃ±os despuÃ©s de la fecha de terminaciÃ³n de su periodo institucional anterior.

A tÃtulo de ejemplo: el Comisionado A, designado para el perÃodo institucional de cuatro aÃ±os que inicia el 7 de diciembre del aÃ±o 2020, concluirÃ¡ su perÃodo el 6 de diciembre del 2024. No podrÃ¡ ser elegido Comisionado para el periodo institucional de cuatro aÃ±os que inicia el 7 de diciembre del 2024 y termina el 6 de diciembre del 2028. Y podrÃ¡ ser elegido nuevamente Comisionado para el perÃodo institucional de cuatro aÃ±os que inicia el 7 de diciembre del 2028.

A lo dicho se agrega que, en criterio de la Sala, para efectos de la prohibiciÃ³n de reeleccIÃ³n el elemento determinante es el tiempo de duraciÃ³n establecido para el perÃodo institucional, esto es, cuatro aÃ±os.

Este criterio se reafirma con el mandato expreso del parÃ¡grafo transitorio a propÃ³sito del perÃodo para el cual deben ser elegidos los Comisionados que remplacen a los tres iniciales, como ya se advirtiÃ³ y se retoma ahora.

En efecto, recuÃ©rdese el parÃ¡grafo transitorio:

"*Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la ComisiÃ³n, los miembros de la primera designaciÃ³n de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil tendrÃ¡n un perÃodo que se decidirÃ¡ atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de mÃ©ritos asÃ: Cuatro (4) aÃ±os para el mayor puntaje, tres aÃ±os para el del segundo puntaje y dos aÃ±os para el del tercer puntaje. Vencido cada uno de estos perÃodos el nuevo nombramiento se efectuarÃ¡ por un perÃodo institucional de cuatro (4) aÃ±os, de acuerdo con lo previsto en el presente artÃculo.*"

La diferencia en la duraciÃ³n del perÃodo institucional para el cual debÃan elegirse los tres primeros Comisionados y la reiteraciÃ³n de que sus respectivos remplazos deben ser designados para el perÃodo institucional de cuatro aÃ±os, permite explicar el alcance de la expresiÃ³n "perÃodo siguiente" para efectos de la prohibiciÃ³n de reeleccIÃ³n.

La explicaciÃ³n que se harÃ¡ a continuaciÃ³n incluye la prÃ³rroga de 24 meses ordenada por la Ley 1033 de 20063[7]:

"*ArtÃculo 13. Con el fin de garantizar la culminaciÃ³n de las convocatorias para la provisiÃ³n de los empleos provisionales del Sistema General y Sistemas EspecÃficos de Carrera Administrativa, prorrÃ³guese el perÃodo de los miembros de la actual ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil – CNSC, por el tÃ©rmino de 24 meses."*

AsÃ pues, explica la Sala:

Comisionado A:

Primer puntaje en el concurso especial ordenado en el parÃ¡grafo transitorio del artÃculo 9Â° de la Ley 909 y por consiguiente perÃodo institucional de 4 aÃ±os:

Fecha de inicio de su perÃodo - posesiÃ³n:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminaciÃ³n original	6 de diciembre de 2008
Fecha de terminaciÃ³n Ley 1033	6 de diciembre de 2010
ProhibiciÃ³n de reelecciÃ³n	PerÃodo siguiente: 7 diciembre 2010 - 6 diciembre 2014
PerÃodo de quien lo remplaza	7 diciembre 2010 - 6 diciembre 2014

Comisionado B:

Segundo puntaje en el concurso especial ordenado en el parÃ¡grafo transitorio del artÃculo 9Â° de la Ley 909 y por consiguiente perÃodo institucional de 3 aÃ±os:

Fecha de inicio de su perÃodo - posesiÃ³n:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminaciÃ³n original	6 de diciembre de 2007
Fecha de terminaciÃ³n Ley 1033	6 de diciembre de 2009
ProhibiciÃ³n de reelecciÃ³n	PerÃodo siguiente: 7 diciembre 2009 - 6 diciembre 2013
PerÃodo de quien lo remplaza	7 diciembre 2009 - 6 diciembre 2013

Comisionado C:

Tercer puntaje en el concurso especial ordenado en el parÃ¡grafo transitorio del artÃculo 9Â° de la Ley 909 y por consiguiente perÃodo institucional de 2 aÃ±os:

Fecha de inicio de su perÃodo - posesiÃ³n:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminaciÃ³n original	6 de diciembre de 2006
Fecha de terminaciÃ³n Ley 1033	6 de diciembre de 2008
ProhibiciÃ³n de reelecciÃ³n	PerÃodo siguiente: 7 diciembre 2008 - 6 diciembre 2012
PerÃodo de quien lo remplaza	7 diciembre 2008 - 6 diciembre 2012

Estima la Sala que los ejemplos asÃ presentados facilitan la comprensiÃ³n de la expresiÃ³n "perÃodo siguiente" en relaciÃ³n con los perÃodos institucionales de distinta duraciÃ³n establecidos Ãºnicamente para los tres primeros Comisionados con la aclaraciÃ³n por el legislador de que sus respectivos remplazos asumirÃan por el perÃodo institucional de cuatro aÃ±os.

Por lo demÃ¡s, los ejemplos tambiÃ©n permiten entender cÃ³mo las diferentes fechas de terminaciÃ³n de los perÃodos institucionales de los tres primeros Comisionados cumplen el propÃ³sito de asegurar el funcionamiento de la ComisiÃ³n pues traslapa los perÃodos y evita que se renueve completamente cada vez.

Para finalizar este punto, estima la Sala necesario agregar que la designaciÃ³n de una persona como Comisionado se hace para todo el perÃodo institucional, de manera que si por alguna circunstancia no puede concluirlo, en nada varÃa el tÃ©rmino de cuatro aÃ±os contado desde la fecha de terminaciÃ³n legal de su perÃodo para los efectos de la prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n.

9. Conclusiones de la Sala

1. El artÃculo 9Â° de la Ley 909 de 2004 expresamente seÃ±alÃ³ que el perÃodo de desempeÃ±o de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil es institucional, acorde con lo ordenado en el parÃ¡grafo del artÃculo 125 de la ConstituciÃ³n. De manera que solo una reforma constitucional podrÃa habilitar al legislador para modificar el carÃ¡cter de dicho perÃodo.

2. La norma legal en cita tambiÃ©n calificÃ³ el perÃodo como fijo al determinar que tendrÃa una duraciÃ³n de cuatro aÃ±os.

La duraciÃ³n y la consiguiente clasificaciÃ³n del empleo como de perÃodo fijo devienen de la ley; por ende, la misma ley puede modificarlas.

3. Para el caso, el legislador considerÃ³ necesario que la renovaciÃ³n de la ComisiÃ³n no se haga de manera simultÃ¡nea pues si asÃ ocurriera se afectarÃa su funcionamiento. En esa perspectiva de manera excepcional y Ãºnicamente para los tres primeros Comisionados estableciÃ³ perÃ-odos de distinta duraciÃ³n.

Con esa modificaciÃ³n no variÃ³ ni el carÃ¡cter de institucional ni la clasificaciÃ³n de fijo, del perÃodo de desempeÃ±o de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil. No obstante, en la misma norma de excepciÃ³n dejÃ³ claro que vencido el perÃodo de cada uno de los Comisionados iniciales, sus remplazos deben seguir siendo designados por el perÃodo de cuatro aÃ±os.

4. Como se trata de perÃodos institucionales, las vacantes absolutas o definitivas se proveen para el tiempo que falte del perÃodo de titular. AsÃ lo manda la norma constitucional y la Ley 909 incorporÃ³ expresamente dicho mandato.

5. Las vacantes temporales se proveen mediante la situaciÃ³n administrativa del encargo.

6. El retiro definitivo del cargo de Comisionado con antelaciÃ³n a la fecha de terminaciÃ³n del perÃodo institucional no varÃa el alcance de la expresiÃ³n "perÃodo institucional" para efectos de la prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n.

Con base en las consideraciones precedentes

3. La Sala RESPONDE:

"1. Â¿La inhabilidad prevista en el artÃculo 9 de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el perÃodo siguiente opera para el perÃodo individual que inicia inmediatamente despuÃ©s al cual desempeÃ±aron sus cargos o para los cuatro (4) aÃ±os subsiguientes a la fecha en la cual venciÃ³ su perÃodo?"

Los perÃodos de todos y cada uno de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil son institucionales. La prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n opera para el perÃodo institucional de cuatro aÃ±os que inicia en la fecha de terminaciÃ³n del perÃodo para el cual fueron o sean designados.

"2. Â¿Un comisionado que hubiere terminado su perÃodo de cuatro aÃ±os, puede ser designado Comisionado al vencimiento del perÃodo de otro de los Comisionados, teniendo en cuenta que los perÃodos de los tres Comisionados no culminan en un mismo momento sino que entre ellos hay una diferencia de uno, dos y tres aÃ±os por no ser perÃodos uniformes?"

No. La prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n estÃ¡ estructurada con referencia al perÃodo institucional de cuatro aÃ±os de duraciÃ³n que sucede al periodo institucional para el que fue elegido el respectivo comisionado.

"3. Â¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la ComisiÃ³n en el aÃ±o inmediatamente anterior a la fecha de la designaciÃ³n, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?"

La reglamentaciÃ³n legal y las normas internas de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil no contemplan el cargo de Presidente de la ComisiÃ³n, denominaciÃ³n que se refiere a la representaciÃ³n legal que anualmente se asigna a uno de los Comisionados. El tiempo de la Presidencia transcurre dentro del perÃodo institucional del respectivo Comisionado y por lo mismo en nada altera las reglas del perÃodo de desempeÃ±o y de la prohibiciÃ³n de reelecciÃ³n. La misma normatividad prevÃ© el encargo para suplir las faltas temporales de los Comisionados, situaciÃ³n administrativa que no configura inhabilidad para el empleado de planta que supla la vacante temporal respectiva.

RemÃtase a la seÃ±ora Directora del Departamento Administrativo de la FunciÃ³n PÃºblica y a la SecretarÃa JurÃdica de la Presidencia de la RepÃºblica.

AUGUSTO HERNÃNDEZ BECERRA

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÃN ALBERTO BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

ÃLVARO NAMÃN VARGAS

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÃA MAZUERA ROMERO

SECRETARIO DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÃGINA:

1El parÃ¡grafo transitorio ordenÃ³ un perÃodo de cuatro aÃ±os para el mayor puntaje, un perÃodo de tres aÃ±os para el segundo puntaje y un

perÃodo de dos aÃ±os para el tercer puntaje.

2 Por ejemplo, en las sentencias C-093-94 y C-194-95, se definiÃ³ el perÃodo como"*el lapso que la ConstituciÃ³n o la ley contemplan para el desempeÃ±o de cierta funciÃ³n pÃºblica*", pero se aclarÃ³ que "*tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo especÃficamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la funciÃ³n [porque] los perÃodos no tienen entidad jurÃdica propia y autÃ³noma, sino que dependen del acto condiciÃ³n en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones*". TratÃ¡ndose de las faltas absolutas de los alcaldes, la sentencia del 29 de septiembre de 2000, RadicaciÃ³n No. 2416, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Quinta, hace un recuento de los pronunciamientos y las razones de la discrepancia entre la jurisprudencia constitucional y la de esta jurisdicciÃ³n pero tambiÃ©n las unifica.

3 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 9 de diciembre de 2011, Rad. No. 11001030600020111000091-00(2085).

4 Acto Legislativo 01 de 2003 (Julio 3) "*Por el cual se adopta una Reforma PolÃtica Constitucional y se dictan otras disposiciones*".

5 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de marzo de 2012, Rad. No. 11001030600020120002200(2095).

6 Por ejemplo, los artÃculos 233 y 239 en relaciÃ³n con el carÃ¡cter personal del periodo de los Magistrados de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

7 AquÃ el concepto 2095 cita el 2085 y *relaciona* "*los conceptos 1743 de 2006, a propÃ³sito del periodo de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, 1774 de 2006 en relaciÃ³n con el Registrador Nacional del Estado Civil y 1860 de 2007 respecto de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional de TelevisiÃ³n. (...)*", y explica que la posiciÃ³n invariable de la Sala "*... concuerda tambiÃ©n con el carÃ¡cter amplio que la Corte Constitucional le ha dado a la expresiÃ³n "cargos de elecciÃ³n", para lo cual, como se observa en la sentencia C-559 de 2004, se remite simplemente a lo que por "elecciÃ³n" estÃ¡ definido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (pie de pÃ¡gina original de la sentencia): De acuerdo con el Diccionario de la lengua espaÃ±ola de la Real Academia EspaÃ±ola VigÃ©sima primera ediciÃ³n, el vocablo elecciÃ³n alude a la acciÃ³n o efecto de elegir/ al nombramiento que regularmente se hace por votos, para algÃºn cargo comisiÃ³n; a la emisiÃ³n de votos para elegir cargos polÃticos; a la designaciÃ³n de una persona para un oficio eclesiÃ¡stico vacante, mediante los votos de un colegio al que corresponde ese derecho.*" Advierte la Sala que las citas 8, 9 y 10 siguientes son del concepto 2095.

8 Ver por ejemplo, Gaceta del Congreso 146 de 2003 – Ponencia para primer debate en Segunda Vuelta- Senado de la RepÃºblica.

9 Gaceta del Congreso 344 de 2002.

[10] Gaceta del Congreso 406 de 2002. La redacciÃ³n original del parÃ¡grafo que se proponÃa adicionar decÃa: *"ParÃ¡grafo 1. Los periodos establecidos en la ConstituciÃ³n PolÃtica o la ley para cargos de elecciÃ³n en la rama ejecutiva, los organismos de control y la FiscalÃa General de la NaciÃ³n, tienen el carÃ¡cter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harÃ¡n por el resto del perÃodo para el cual este fue elegido."*

[11] DRAE, Puntualizar: *AÃ±adir una o mÃ¡s precisiones a algo con el fin de aclararlo, completarlo o corregirlo.*

1[2] Ley 443 de 1998 (junio 11) *"por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones"*. Cfr. Arts. 44 a 54.

1[3] Ley 909 de 2004 (septiembre 23) *"Por la cual se expiden normas que regulan el empleo pÃºblico, la carrera administrativa, gerencia pÃºblica y se dictan otras disposiciones."* TÃtulo II, DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DEL EMPLEO PUBLICO Y LA GERENCIA PUBLICA, CAPITULO I, De la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil

[14] L. 909/04, ArtÃculo 8Âº. *“ComposiciÃ³n de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y requisitos exigidos a sus miembros.1. La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil estarÃ¡ conformada por tres (3) miembros, que serÃ¡n nombrados de conformidad con lo previsto en la presente ley.2. Para ser elegido miembro de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 aÃ±os, con tÃtulo universitario en Ã¡reas afines a las funciones de la ComisiÃ³n Nacional, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la funciÃ³n pÃºblica o recursos humanos o relaciones laborales en el sector pÃºblico, por mÃ¡s de siete (7) aÃ±os.”*

[15] El artÃculo 9Âº de la Ley 909 de 2004, ademÃ¡s del perÃodo de desempeÃ±o, reglamenta el “procedimiento para la designaciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil”, sobre el cual ordena: "*La ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil se conformarÃ¡ mediante concurso pÃºblico y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional y la ESAP. A tal concurso se podrÃ¡n presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artÃculo 8Â° de la presente ley.*

Con los candidatos que superen el concurso se establecerÃ¡ una lista de elegibles en estricto orden de mÃ©ritos, la cual tendrÃ¡ una vigencia de cuatro (4) aÃ±os. El candidato que ocupe el primer puesto serÃ¡ designado por el Presidente de la RepÃºblica como miembro de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil para el perÃodo respectivo. Las vacancias absolutas se suplirÃ¡n de la lista de elegibles en estricto orden de mÃ©ritos para el perÃodo restante.

Los concursos para la selecciÃ³n de los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil se realizarÃ¡n de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca el reglamento.

No podrÃ¡ ser elegido miembro de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil quien en el aÃ±o 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 ComisiÃ³n se les aplicarÃ¡ el rÃ©gimen de incompatibilidades e inhabilidades establecido en la ConstituciÃ³n y en la ley para ser Ministro de Despacho.

Tres (3) meses antes del vencimiento del periodo para el cual fue nombrado cada uno de los miembros de la ComisiÃ³n, el Presidente de la RepÃºblica procederÃ¡ a efectuar la designaciÃ³n respectiva, para lo cual deberÃ¡ cumplirse el trÃ¡mite establecido en este artÃculo."

[16] DRAE, *Siguiente: “1. adj. Que sigue. 2. Adj. Ulterior, posterior.”*

[17] L.909/04, artÃculo 5Âº. "*ClasificaciÃ³n de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepciÃ³n de: 1. Los de elecciÃ³n popular, los de perÃodo fijo, conforme a la ConstituciÃ³n PolÃtica y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indÃgenas conforme con su legislaciÃ³n. / 2. Los de libre nombramiento y remociÃ³n que correspondan a uno de los siguientes criterios: a) Los de direcciÃ³n, conducciÃ³n y orientaciÃ³n institucionales, cuyo ejercicio implica la adopciÃ³n de polÃticas o directrices .../ b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesorÃa institucional, asistenciales o de apoyo, que estÃ©n al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos asÃ ... / c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administraciÃ³n y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; d)*

Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protecciÃ³n y seguridad personales de los servidores pÃºblicos." Y los adicionados por la Ley 1093 de 2006 (septiembre 18) "*por la cual se crean los literales e) y f) y un parÃ¡grafo del numeral 2 del artÃculo 5Â° de la Ley 909 de 2004*": "*e) Los empleos que cumplan funciones de asesorÃa en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; / f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesorÃa institucional, que estÃ©n adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categorÃa especial y primera.*"

[18] DRAE, *PerÃodo: perÃodo o periodo. 1. m. Tiempo que algo tarda en volver al estado o posiciÃ³n que tenÃa al principio.2. m. Espacio de tiempo que incluye toda la duraciÃ³n de algo.3... 4. m. Cronol. Ciclo de tiempo. // FIJO, 1. adj. Firme, asegurado. / 2. adj. Permanentemente establecido sobre reglas determinadas, y no expuesto a movimiento o alteraciÃ³n.*

1[9] Ejemplos: Mientras que la ConstituciÃ³n seÃ±ala que el perÃodo de cuatro aÃ±os de los senadores y representantes inicia el 20 de julio siguiente al de su elecciÃ³n (artÃculo 132), no establece fecha exacta para la iniciaciÃ³n del perÃodo del contralor General o del Procurador General; y determina un perÃodo de cuatro aÃ±os para las autoridades territoriales pero su fecha de iniciaciÃ³n estÃ¡ dada en la ley.

[20] Corte Constitucional, sentencia C-822-04 (31 de agosto), Ref. Exp. D-5068.

[21] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-109-06

[22] "*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 agremiaciÃ³n mÃ¡s representativa de las universidades pÃºblicas y privadas. / En la conformaciÃ³n de estas listas se tendrÃ¡ en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos seÃ±alados en el artÃculo 8Â° y se observe lo dispuesto en la Ley 581 de 2000. / Con los candidatos que integren las anteriores listas, se realizarÃ¡ un concurso de mÃ©ritos por la Universidad Nacional o la ESAP, las cuales remitirÃ¡n la lista de aprobados al Presidente de la RepÃºblica para su designaciÃ³n y correspondiente posesiÃ³n, en estricto orden de mÃ©rito. Esta lista solamente serÃ¡ utilizada para la designaciÃ³n de los primeros miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil y para suplir las vacancias definitivas que se ocasionen con relaciÃ³n a los empleos de dichos miembros. / En ningÃºn caso podrÃ¡n intervenir en la postulaciÃ³n y designaciÃ³n personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien estÃ© ligado por matrimonio o uniÃ³n permanente respecto de los candidatos.*"

[23] "*Para la conformaciÃ³n de la ComisiÃ³n, dentro del mes siguiente a la vigencia de la presente ley se integrarÃ¡n las listas de que trata este artÃculo, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se efectÃºe el proceso de evaluaciÃ³n y nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente artÃculo.*"

[24] Corte Constitucional, sentencia C-109-06 (febrero 22), Referencia: expediente D-5858. Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 9 (parcial) de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 *"Por la cual se expiden normas que regulan el empleo pÃºblico, la carrera administrativa, gerencia pÃºblica y se dictan otras disposiciones"*. M.P. Humberto Sierra Porto.// Advierte la Sala que las citas siguientes -25 a 31 - son de la sentencia C-109-06.

[25] Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en CÃ¡mara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 CÃ¡mara (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 CÃ¡mara (Gaceta del Congreso No. 263 de 2004).

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

2[7 Gaceta] *IbÃd.*

[28] Gaceta del Congreso No. 267 de 2003, ponencia para primer debate en CÃ¡mara.

[29] Ver Gaceta del Congreso No. 267 de 2003.

[30] Gaceta *IbÃd.* Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en CÃ¡mara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 CÃ¡mara.

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

[32]GACETA DEL CONGRESO 232 30/05/2003 PROYECTO DE LEY 262 DE 2003 CÃMARA, "por la cual se expiden normas que regulan el Empleo PÃºblico, la Carrera Administrativa y la Gerencia PÃºblica "y ExposiciÃ³n de Motivos.

[33] Acuerdo 001 de 2004, Arts. 8, literal l) y 26. Acuerdo 508 de 204, Arts. 2Âº, 3Âº, literal i), y 7Âº.

[34] El texto completo del artÃculo 10 de la Ley 909 de 2004 es el siguiente: "*ArtÃculo 10. RÃ©gimen aplicable a los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil.*

a) Los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil son empleados pÃºblicos y percibirÃ¡n, con cargo al presupuesto de dicha ComisiÃ³n, el salario y las prestaciones correspondientes al empleo de Ministro de Despacho; estos empleos requerirÃ¡n de dedicaciÃ³n exclusiva y, en consecuencia, su ejercicio no es compatible con ninguna otra actividad profesional del sector pÃºblico o privado, salvo la previsiÃ³n contenida en el artÃculo 19, literal d) de la Ley 4Âª de 1992;

b) Con anterioridad a tres (3) meses al vencimiento del perÃodo de los Comisionados, se efectuarÃ¡ el proceso de selecciÃ³n de los nuevos miembros, cumpliendo el trÃ¡mite establecido en el artÃculo 9Âº.

Las vacantes temporales serÃ¡n cubiertas mediante encargo de un empleado de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil del mÃ¡s alto nivel considerado en la planta y que acredite los requisitos para ser miembro de la ComisiÃ³n. En caso de vacancia definitiva se procederÃ¡ a nombrar el siguiente de la lista de elegibles por el resto del periodo del reemplazado de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artÃculo noveno de la presente."

[35] L. 909/04, artÃculo 10: *...a) Los miembros de la ComisiÃ³n Nacional del Servicio Civil son empleados pÃºblicos y percibirÃ¡n, con cargo al presupuesto de dicha ComisiÃ³n, el salario y las prestaciones correspondientes al empleo de Ministro de Despacho; estos empleos requerirÃ¡n de dedicaciÃ³n exclusiva y, en consecuencia, su ejercicio no es compatible con ninguna otra actividad profesional del sector pÃºblico o privado, salvo la previsiÃ³n contenida en el artÃculo 19, literal d) de la Ley 4Âª de 1992; / b) Con anterioridad a tres (3) meses al vencimiento del perÃodo de los Comisionados, se efectuarÃ¡ el proceso de selecciÃ³n de los nuevos miembros, cumpliendo el trÃ¡mite establecido en el artÃculo 9Âº. (...)*

[36] Cfr. Acuerdos 001 de 2006, 004 de 2006, 00178 de 2012, 00427 de 2013 y 00492 de 2013.

[37] Ley 1033 de 2006 (julio 18) *"Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados PÃºblicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la PolicÃa Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artÃculo 150 de la ConstituciÃ³n PolÃtica"*

Fecha y hora de creación: 2024-05-20 05:12:57