



Sentencia 308 de 2007 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA C-308/07

RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL-Facultades del legislador para su creación

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Administración y vigilancia por la Comisión Nacional del Servicio Civil

RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL-Aplicación al personal no uniformado del Sector Defensa/SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Parámetros que el legislador debe tener en cuenta en configuración legislativa/SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Diseño debe estar amparado en el principio de razón suficiente/RÉGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL-Necesidad de evaluar previamente la verdadera especialidad de las funciones del órgano o institución en el que se va implementar dicho régimen

La jurisprudencia de esta Corporación ha exigido que el establecimiento por el Congreso de la República de carreras administrativas especiales de origen legal, también llamadas “sistemas específicos de carrera administrativa”, obedezca a un principio de razón suficiente. Tal razón suficiente no puede ser otra sino que las normas de la carrera general no permitan a las entidades respectivas cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfirieran negativamente en la consecución de sus objetivos. De otro lado, la jurisprudencia también ha exigido que previamente al establecimiento de una carrera administrativa especial de origen legal, medie una evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones del respectivo órgano o institución en que se va a implementar tal sistema específico, y que las razones para su adopción sean expuestas durante el correspondiente debate parlamentario. Sí se hicieron explícitas dentro del trámite legislativo las razones por las cuales era necesario crear dicha carrera administrativa especial. De manera particular observa que no es cierto, como lo afirma la demanda, que lo único que hubiera dicho durante dicho debate era que se necesitaba garantizar la estabilidad de un buen número de empleados del sector defensa que tenían la categoría de provisionales. Por todo lo anterior la Corte encuentra que no es posible decir, como lo hace la demanda, que en los debates previos a la adopción de la Ley no hayan sido expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria la creación de la carrera administrativa especial para el personal no uniformado del Sector Defensa.

VOTACIÓN ORDINARIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Aprobación de la decisión por mayoría absoluta

La aprobación del proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, en votación ordinaria, sin constancia de votos negativos en todos los debates y sobre la base de quórum decisorio en todos los casos, se ajusta a los cánones constitucionales aunque las respectivas certificaciones no indiquen con exactitud cuántos congresistas votaron en sentido afirmativo la aprobación de dicho proyecto de ley. Lo anterior, por cuanto la regulación legal de la “votación ordinaria” no exige necesariamente un conteo exacto de los votos. Así pues, habiéndose aprobado en las dos Cámaras de la manera estudiada el proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, la Corte encuentra que se cumplió la exigencia de aprobación por mayoría absoluta a que se refieren los artículos 150 numeral 11 de la Constitución y 119 numeral 2° de la Ley 5ª de 1992.

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Distinción

COSA JUZGADA MATERIAL-Declaración debe ser adoptada por Sala Plena

COSA JUZGADA MATERIAL-Configuración

La Corte ha establecido que el alcance normativo del artículo 74 de la Ley 998 de 2005 es igual al del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, salvo en lo relativo al parágrafo de esta última disposición, respecto del cual no se esgrimen cargos de inconstitucionalidad concretos. Y de otro lado ha constatado que los cargos esgrimidos en contra de la primera de estas disposiciones, estudiados en la Sentencia C-666 de 2006, son los mismos que ahora se aducen en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006. En tal virtud, respecto de esta última disposición, se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada material, que determina que la Corte, en la parte resolutive de la presente Sentencia, ordene estarse a lo resuelto en la referida Sentencia C-666 de 2006.

CONCURSO PUBLICO DE MÉRITOS-Cobro de valor para participar en éste

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Reglas jurisprudenciales sobre introducción de modificaciones o adiciones durante el segundo debate de cada cámara

La Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRÁMITE LEGISLATIVO-No vulneración por introducción de artículo en segundo debate

Aunque el actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 no se incluyó en el proyecto inicial que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, y tampoco fue considerado ni aprobado en el primer debate conjunto surtido en las comisiones séptimas del Senado y la Cámara de Representantes, sino que dicha propuesta fue introducida bajo la forma de artículo nuevo durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, lo cierto es que de manera general, las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, concretamente para efectuar los ajustes y modificaciones a que hubiera lugar respecto de la Convocatoria 001 de 2005 que venía en curso sí fue un asunto tratado y aprobado desde el primer debate conjunto al proyecto que se convirtió en la Ley 1033 de 2006. Dentro de este contexto, la prórroga del período de los actuales miembros no resulta ser una (sic) tema nuevo, sino un aspecto más de la regulación de dichas facultades. Por todo lo anterior, la Corte concluye que la introducción del actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes se ajustó a los artículos 160 de la Constitución y 178 de la Ley 5ª de 1992 que de manera concreta permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene; y también respetó los requisitos jurisprudenciales que indican que “un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.” Por todo lo anterior, no prosperan los cargos relativos al desconocimiento del principio de consecutividad que informa el proceso de expedición de las leyes.

PROYECTO DE LEY CON TRAMITE DE URGENCIA-No aplicación del lapso de 15 días entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra

La regla conforme a la cual debe transcurrir tal lapso de quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no resulta aplicable para el caso en que las comisiones de ambas corporaciones legislativas hayan dado debate conjunto al proyecto, pues así lo señala expresamente el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del reglamento del Congreso. Nótese como la norma expresamente introduce una excepción a la regla que exige dejar pasar un lapso de quince días hábiles entre la aprobación de un proyecto de ley en segundo debate en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, excepción que se configura cuando el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales de ambas cámaras, como sucede en esta oportunidad. En ese caso, el segundo debate incluso puede ser simultáneo. En todo caso, debe respetarse el término constitucional de ocho días que debe transcurrir entre el debate conjunto en las comisiones conjuntas y el debate en las plenarias.

INHIBICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos ciertos/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado

Referencia: expedientes D-6439, D-6441, D-6460, D-6461 y D-6462 (acumulados).

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10 y 13 de la Ley 1033 de 2006, *“por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía 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 artículo 150 de la Constitución Política.”*

Actores:

Jorge Naín Ruiz Ditta (Exp. D-6439), Germán Puentes González y María Angélica Sánchez Herrera (Exp. D-6441), Edwin Torres (Exp. D-6460), Fernando Grillo Parra (Exp. D-6461) y Carlos Felipe Manuel Remolina Botía (Exp. D-6462).

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, tres (3) de mayo de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Naín Ruiz Ditta demandó la inexequibilidad del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

2. Así mismo, el ciudadano José Ignacio Morales demandó los artículos 4° y 9° de la misma Ley.

3. Por su parte, en ejercicio de la misma acción de inconstitucionalidad, los ciudadanos Germán Puentes y María Angélica Sánchez Herrera, obrando conjuntamente, acusaron los artículos 1, 2, 3, 9, 10, y 13 de la Ley 1033 de 2006.

4. De otro lado, el ciudadano Edwin Torres interpuso la acción pública de inconstitucionalidad, dirigida en contra del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006.

4. También el ciudadano Fernando Grillo Parra demandó la inexequibilidad del mismo artículo 10 de la Ley 1022 de 2006.

5. Finalmente, el ciudadano Carlos Felipe Manuel Remolina Botía solicitó así mismo la declaratoria de inexequibilidad del artículo 10 de la misma Ley.

6. En sesión del 9 de agosto de 2006, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular las demandas de inconstitucionalidad anteriores, a fin de que fueran tramitadas conjuntamente y decididas en la misma sentencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas acusadas, tal como aparecen publicadas en el Diario Oficial No. 46.334 de 19 de julio de 2006:

“LEY 1033 de 2006

(Julio 18)

Diario Oficial No. 46.334 de 19 de julio de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía 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 artículo 150 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Establézcase un régimen de Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

ARTÍCULO 2º. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley que contengan el sistema especial de carrera del Sector Defensa, para el ingreso, permanencia, ascenso, capacitación, estímulos, evaluación del desempeño y retiro de los empleados públicos civiles no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal.

ARTÍCULO 3º. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el sector Defensa.

ARTÍCULO 4º. Para la vinculación de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se deberá efectuar un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos, el cual deberá resultar favorable para acceder a los mismos.

(...)

ARTÍCULO 9º. Con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera que convoque la Comisión Nacional del Servicio Civil y la especial del Sector Defensa, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes, como derechos de participación en dichos concursos, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio Civil o quien esta delegue.

Si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo.

PARÁGRAFO. Las personas que hayan pagado el valor de la inscripción para participar en el grupo dos de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrán derecho a participar en los procesos de selección que se adelanten en cumplimiento de las normas especiales de carrera que se expidan en desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley, sin que deban cancelar nuevamente la inscripción. Las personas que se inscriban por primera vez deberán sufragar los gastos de inscripción que se establezcan para el efecto.

ARTÍCULO 10º. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando.

La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran.

Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta.

Habilitar en Carrera Administrativa General, Especial o Específica según el caso a quienes hubiesen realizado y superado el respectivo proceso de selección por mérito de acuerdo con la normatividad vigente a la fecha de la convocatoria para la cual se haya participado. La Comisión Nacional del Servicio Civil emitirá los pronunciamientos a que haya lugar en cada caso.

PARÁGRAFO. Con el fin de garantizar la oportuna ejecución del proceso de selección para la provisión de empleos de carrera, la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará la Fase I, Prueba Básica General de Preselección de la Convocatoria número 001-2005, a través de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, con el apoyo del ICFES y el soporte tecnológico de la Universidad de Pamplona.

La ESAP asumirá hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor del diseño, construcción y aplicación de la Prueba Básica General de Preselección con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal 2006, para lo cual dispondrá de los recursos asignados para la aplicación de la Ley 909 de 2004 y el valor restante con cargo al presupuesto de la CNSC.

(...)

ARTÍCULO 13. Con el fin de garantizar la culminación de las Convocatorias para la provisión de los empleos provisionales del Sistema General y

Sistemas Específicos de Carrera Administrativa, prorroguese el periodo de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC, por el término de 24 meses”

III. LAS DEMANDAS

Por razones metodológicas, los argumentos expuestos en las distintas demandas acumuladas se presentan a continuación siguiendo el orden numérico de los distintos artículos acusados.

1. Expediente D-6441. Para los ciudadanos Germán Puentes y María Angélica Sánchez Herrera los artículos 1, 2, y 3 desconocen la Constitución Política, por las siguientes razones:

1.1. El artículo 1° de la Ley 1033 de 2006, que establece un régimen de Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, es contrario a los artículos 125 y 130 de la Carta, por cuanto si bien conforme a dichas normas constitucionales el Congreso de la República es competente para crear y modificar el sistema general y los sistemas especiales de carrera previstos en la Constitución, ello no le permite elevar a la categoría de carrera administrativa especial el régimen del personal civil del sector defensa, “tradicionalmente incluido y regulado por las normas generales sobre la materia y sometido a la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.”

Es decir, para los demandantes un sistema especial de carrera administrativa no puede ser establecido mediante ley, sino que para ello se requiere que tal iniciativa sea tramitada como acto legislativo, como de hecho sucedió, por ejemplo, cuando se adoptó el régimen especial de carrera para la Registraduría Nacional del Estado Civil, recogido hoy en día en el artículo 266 de la Constitución Política. (Acto Legislativo N° 01 de 2003). De lo contrario, mediante la expedición de una simple ley, cualquier entidad podría ser sometida a un régimen especial y sustraída de la competencia de la Comisión Nacional del Servicios Civil, que por expresa disposición del artículo 130 superior sólo administra el régimen general de carrera.

Los demandantes aclaran que al lado del sistema general de carrera administrativa se encuentran los llamados sistemas específicos de administración de personal, que “son una derivación del estatuto general de carrera”, pero vigilados y administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tal es el caso, dicen, de la DIAN, el INPEC, el DAS y las superintendencias, entre otras entidades. Estos estatutos especiales pueden ser establecidos por el legislador, mas no así las carreras administrativas especiales, cuya creación, que implica la sustracción de la entidad respectiva de la vigilancia y control de la Comisión del Servicios Civil, exige la expedición de un acto legislativo, pues así lo manda el artículo 130 de la Constitución Política.

Ahora bien, dicen los demandantes que en el caso de la Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante el artículo 1° de la Ley demandada, en los debates previos a la adopción de la Ley no fueron expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria tal creación, y por qué se debía sustraer del Sistema General de Carrera al colectivo de empleados de ese sector. Esta falta de razones, afirman, implica un violación de los artículos 13 y 209 de la Carta, como ha sido explicado por la jurisprudencia de esta Corporación¹. Afirman que lo único que se dijo durante dicho debate fue que era necesario garantizar la estabilidad de un buen número de empleados del sector defensa que tenían la categoría de provisionales, y sostienen que esta razón no se ajusta a los principios constitucionales que señalan al mérito y a la igualdad como los pilares de la función pública. Pues el mérito no se demuestra con años de provisionalidad, sino a través de concursos donde todos los ciudadanos interesados en ocupar los cargos puedan participar. Dicen que también se expresó durante dicho debate parlamentario que era necesario excluir a los empleados provisionales del sector defensa del examen programado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para evitar que perdieran sus empleos. Opinan que estos argumentos no son de recibo frente a los aludidos principios constitucionales y al interés general, y que tampoco se acomodan a la lógica, pues quienes llevan largos años en provisionalidad son quienes están en mejores condiciones de competitividad frente a la posibilidad de presentarse a concursar.

1.2. En cuanto a la constitucionalidad de los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006, que confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas con fuerza de ley que contengan el sistema especial de carrera del Sector Defensa y para expedir las normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el sector Defensa, respectivamente, los ciudadanos Puentes y Sánchez consideran que contravienen ostensiblemente el numeral 10 del

artículo 150 de la Constitución Política, así como los artículos 117-2 y 119-2 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, pues no fueron aprobados por mayoría absoluta de los miembros de las cámaras legislativas, especialmente en el Senado de la República, según lo exigen dichas normas.

1.3. Respeto del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, que dispone que con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera en general, y de manera especial en el Sector Defensa, se cobrará a los aspirantes un derecho de participación en dichos concursos², los ciudadanos Puentes y Sánchez aducen que el mismo desconoce los artículos 13, 25, 53, 125, 158, 209 y 338 del texto constitucional. Lo anterior, por las razones que literalmente exponen así:

“Viola el principio de igualdad contenido en los artículos 13 y 209 de la Constitución. Transgrede los artículos 25, 40-7 y 53 referentes a la especial protección que el Estado debe otorgar al trabajo en condiciones dignas y justas.

Violenta de igual manera los artículos 40-7 y 125 con relación al derecho que asiste a todos los ciudadanos en la conformación y ejercicio del poder político y al ingreso a la función pública, el cual no debe tener para su realización otro principio que el concerniente al mérito y a la capacidad demostrada, a través de pruebas, por el respectivo candidato.

Así mismo, violenta el artículo 158 Superior sobre la unidad de materia, por cuanto, salvo mejor parecer, consideramos que el ingreso al servicio público al ser gratuito, no puede ser objeto de gravámenes, los cuales tampoco podrían recaudarse en el evento de ser legalmente establecidos, sino a partir de la siguiente vigencia a la cual se establezcan.

Finalmente vulnera el artículo 338 de la constitución por cuanto la ley que rige las tarifas de las tasas y contribuciones que se lleguen a cobrar, implica establecer métodos para definir los costos y los beneficios en cada caso, los cuales deben ser guiados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, cuestión esta que no se tramitó en ningún momento.”

1.4. Más adelante, para explicar las razones por las cuales el artículo 10 de la Ley 1033 de 2006 desconocería los cánones 1, 13, 25, 40-7, 125 y 209 de la Constitución, los ciudadanos señalan demandantes que cuando dicha norma de la Ley ordena sustraer de la aplicación de la prueba básica general a quienes con una antelación de seis meses a la fecha de entrada en vigencia de la ley estén desempeñando cargos de carrera administrativa en provisionalidad, desconoce abiertamente el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano a que se refiere el artículo 1° de la Carta, así como la prevalencia del interés general sobre el particular. Dicho artículo 10 desconocería también el principio de igualdad a que aluden los artículos 13 y 209 superiores, por cuanto permite un tratamiento preferencial sin justificación alguna. Así mismo vulneraría el canon 25 superior, referente al trabajo en condiciones dignas puesto que “se excluyen de la franja y leal competencia a quienes hoy ostentan los cargos de carrera administrativa que deben ofertarse para quienes se sientan en condiciones...” (sic). En cuanto al numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución, éste también resultaría vulnerado por el artículo 10 de la Ley acusada, toda vez que conforme a dicha norma superior, todos los ciudadanos tienen derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, pero la norma demandada concede ventajas inmerecidas a un pequeño colectivo que resulta sustraído de la obligación de demostrar sus méritos y capacidades. Finalmente, el canon 125 constitucional resultaría transgredido en forma palmaria, pues dicha norma obliga a que el ingreso y ascenso a los cargos públicos se haga previo cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados por la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, y contrario a lo anterior, el artículo 10 de la ley acusada “crea condiciones inmerecidas de privilegio”.

1.5. En cuanto a las razones por las cuales el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 resultaría contrario a la Constitución³, la demanda de los ciudadanos Puentes y Sánchez afirma que sería inexequible por vicios formales, al haber sido desconocidos los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución durante el trámite de su aprobación. De manera concreta sostienen que en este proceso legislativo se desconoció el principio de consecutividad, pues el artículo en cuestión no se debatió ni aprobó en la sesión conjunta de las comisiones de Senado y Cámara, y tampoco en la plenaria de esta última. Por lo tanto, la norma solo fue aprobada en uno de los cuatro debates requeridos, carencia esta que fue suplida a través de la comisión accidental de conciliación, que en últimas vino a sustituir a la comisión es y a las plenarias en la redacción de la norma. Adicionalmente, se habría desconocido el principio de unidad de materia, por cuanto la prórroga del plazo a que alude la disposición no tendría relación con el tema general de la ley. Por último, agregan que se irrespetó el artículo 160 de la Carta, pues no transcurrieron quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la segunda.

2. Expediente 6451. La demanda incoada por el ciudadano José Ignacio Morales Arriaga fue admitida respecto del cargo formulado en contra del

artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, que dispone que para la vinculación de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se deberá efectuar un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos, el cual deberá resultar favorable para acceder a los mismos. A juicio del demandante, dicha disposición quebranta el Preámbulo y los artículos 1°, 5°, 13, 25, 40-7 y 125 de la Constitución Política, por las razones que explica así:

2.1. A juicio del demandante, dado que las entidades adscritas o vinculadas al ministerio de Defensa Nacional no son más que entes administrativos que en ningún momento ejecutan operaciones de carácter marcial, de inteligencia militar o de seguridad, no resulta justificado que la ley disponga la realización del estudio de seguridad que la norma acusada prevé. Tal estudio sólo resulta razonable tratándose de personal estrictamente militar; exigirlo a civiles atenta contra la dignidad humana, la igualdad real y efectiva, el derecho al trabajo y el derecho de acceso a cargos públicos, así como contra el principio de buena fe y el “derecho a participar democráticamente y libremente en los procesos meritocráticos en los empleos de carrera administrativa”.

En sustento de estas acusaciones cita jurisprudencia de esta Corporación, vertida especialmente en la sentencia C-942 de 2003. En este pronunciamiento, afirma el demandante, la Corte estudió una norma similar a la que contiene el artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, ahora acusado, y concluyó que el carácter reservado del estudio de seguridad se imponía para terceros, pero no para el propio elegible. En dicha sentencia, dice, se declaró exequible el artículo legal entonces examinado, condicionado a la anterior precisión; por lo que sugiere que ahora la Corte debe proferir un fallo similar.

2.2. Esta misma demanda fue admitida respecto de los cargos formulados en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, por violación del Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 40-7, y 125 de la Constitución Política. Las razones de la violación de dichas normas superiores por el artículo 9° acusado se explicaron de la siguiente manera:

El artículo 9°, que dispone que con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos en el Sector Defensa, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes una suma de dinero como derechos de participación en dichos concursos, vulnera el Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, puesto que desconoce que muchos ciudadanos, pueden carecer de los recursos económicos para participar en el concurso, con la consecuencial afectación de su derecho a participar en el ejercicio del poder político. Lo anterior no se compadece, dice la demanda, con la dignidad humana y el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano. La norma acusada impide la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida administrativa de la Nación, participación por la cual propende el artículo 2° superior.

Además, el artículo 9° atenta contra el derecho a la igualdad, pues unos ciudadanos con capacidad económica podrán pagar los derechos de participación en el concurso (que ascienden a un salario o un salario y medio mínimo diario vigente), y otros sin recursos económicos suficientes no podrán hacerlo. Esta circunstancia, dice la demanda, va en contra del artículo 13 superior, que dispone que el Estado “promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas a favor de los grupos discriminados o marginados” y que ordena proteger a las personas que “por su condición económica” se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Por todo lo anterior, la demanda sostiene que la ley ha debido aplicar el principio de gratuidad para la realización del concurso.

De contera de lo anterior, dice la acusación que el artículo 9° desconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas a que se refiere el artículo 25 constitucional, así como el derecho de acceso al desempeño de funciones públicas recogido en el canon 40-7 superior. Además, implica el desconocimiento de varios convenios internacionales suscritos por Colombia en materia de Derecho al trabajo, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Arts. 1, 2-1 y 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 3, 25 y 26), la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 24).

Destaca la demanda que la Constitución no dispone que para acceder a los concursos para la provisión de cargos de carrera administrativa deba pagarse ningún derecho económico, y que por el contrario, la Carta afirma que la ley debe fijar únicamente las condiciones y requisitos “para determinar los méritos y cualidades de los aspirantes”.

Los anteriores argumentos se soportan con la cita de jurisprudencia vertida por esta Corporación en diversos pronunciamientos que a juicio del demandante refuerzan su argumentación, en especial las sentencias T-132 de 1998, C-109 de 2002, C-714 de 2002, SU-544 de 2001 y C-408 de 2001.

3. Expediente 6439. Para el ciudadano Jorge Naín Ruiz Ditta, el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 vulnera los artículos 13, 25 y 130 de la Constitución, por las siguientes razones:

3.1. El derecho a la igualdad reconocido por el artículo 13 superior se vería desconocido por el artículo 9° acusado, por cuanto en vez de proteger a los ciudadanos más vulnerables, y propiciar la equidad entre los que tienen y los que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, acrecentaría la desigualdad, “al poner en igualdad de condiciones a quienes tienen como pagar la inscripción al concurso y aquellos que no tienen esa facilidad.” Agrega la demanda que no es justo que las personas que tienen empleo se vean beneficiadas, frente a las que se encuentran desempleadas.

3.2. Adicionalmente, con la decisión de cobrar para poder acceder al concurso, se violenta el artículo 25 superior, pues el Estado no cumple la obligación constitucional que le impone dicha norma de propiciar las condiciones para que todos los ciudadanos puedan acceder al trabajo.

3.3. Finalmente, el ciudadano Naín Ruiz dice que el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 desconoce el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución, pues impide ejercer el derecho de acceder a los cargos públicos a quienes carecen de recursos para cubrir los costos de inscripción al concurso.

4. Expediente 6460. La demanda del ciudadano Edwin Torres se dirige en contra del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, que considera contrario al Preámbulo y a los artículos 13, 40, 125 y 209 de la Constitución Política.

4.1. Explicando el concepto de violación, esta demanda indica que la disposición acusada, al eximir de la prueba básica del proceso de selección a las personas nombradas hace más de seis meses en provisionalidad, vulnera el derecho a la igualdad; al respecto sostiene que no existe razón suficiente para que la ley señale dicho plazo y no otro inferior, pues no puede presumirse que quienes lleven ocupando un cargo por más de seis meses tengan más conocimientos, estén mejor capacitados o tengan más méritos para seguirlo ocupando. Afirma que no existen diferencias entre quienes llevan ocupando un cargo por más de seis meses, quienes lo han ocupado por menos tiempo o quienes nunca lo han ocupado, pues los méritos para acceder o ascender a un cargo público se determinan mediante el sistema constitucional de concurso, de manera objetiva y transparente. En este concurso todos los ciudadanos tienen derecho a participar, “sin que la Constitución haga diferencia entre servidores públicos, ex servidores públicos, o no servidores públicos”, pues a todos les asiste el mismo derecho a ser vinculados a la administración pública. Por todo lo anterior, el artículo 10° de la Ley 1033 de 2006 vulnera los artículos 13 y 125 de la Carta.

4.2. Pasando a referirse al segundo inciso del artículo 10°, que se refiere al mayor valor que debe asignarse a la experiencia relacionada con las funciones del cargo, la demanda reafirma que “la experiencia que tiene la persona en el cargo que ocupa no la habilita automáticamente para ocupar el cargo, pues eso solo se define con la aplicación de los diferentes medios de prueba.”

Agrega que los beneficios que el artículo acusado concede a las personas vinculadas en provisionalidad por más de seis meses vulneran gravemente el derecho de toda persona a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues generan diferencias que dificultan dicho acceso al ejercicio de funciones públicas.

5. Expediente 6461. Por su parte, el ciudadano Fernando Grillo Parra demanda también la inexecutable del mismo artículo 10 de la Ley 1022 de 2006, señalando que dicha norma modificó el artículo 24 de la Ley 443 de 1998, que preveía la realización de pruebas básicas generales de preselección de carácter obligatorio para todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera, norma esta que había sido declarada exequible mediante la Sentencia C-372 de 1999. La modificación introducida, señala la demanda, consiste en establecer la excepción de presentar tal prueba básica de preselección, para los aspirantes que se encuentren vinculados en forma provisional o en carrera a la Administración Pública con una antelación igual o mayor a los seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley. Es decir, explica la demanda, se despojó a la prueba básica de su carácter obligatorio y general para todos los aspirantes.

Sostiene la acusación que la excepción introducida carece de justificación, y que concede privilegios o ventajas a unos aspirantes sobre otros, lo que representa una distinción injustificada y excluyente que pugna con los principios de la igualdad y del mérito consagrados en el artículo 58

de la Ley 909 de 2004, y con la definición y objeto de la carrera administrativa contenidos en la misma Ley 909. Además, resultan violados los principios de justicia e igualdad a que aluden el Preámbulo y el artículo 13 de la Carta, y al derecho de acceder al ejercicio de funciones públicas que regula el 40 numeral 7° de la Constitución Política.

En sustento de las anteriores afirmaciones, la demanda cita jurisprudencia de esta Corporación relativa al tema del derecho de acceso al ejercicio de cargos públicos.⁴

6. Expediente 6462. El ciudadano Carlos Felipe Manuel Remolina Botía demanda también la declaratoria de inexequibilidad del artículo 10 de la misma Ley 1033 de 2006, que considera contrario a los artículos 13 y 125 inciso 3° de la Constitución Política.

6.1. En cuanto a la presunta violación del artículo 13 de la Constitución, referente al derecho a la igualdad, sostiene que la norma acusada establece beneficios injustificados para los empleados públicos, provisionales o de carrera, a los que no se aplica en el proceso de selección de cargos de carrera administrativa la prueba básica de preselección contemplada en el artículo 24 de la Ley 448 de 1998, y a quienes se les valora mayormente su experiencia para el ejercicio de las funciones específicas del cargo. Con lo anterior, dice, no se hace efectiva la obligación estatal de establecer las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, pues algunos ciudadanos tendrán que aprobar una prueba de la que serán eximidos otros aspirantes, y su experiencia será valorada mayormente, por el solo hecho de estar ocupando el cargo para el cual concursan, en natural detrimento de quienes no pueden acreditar esa experiencia específica. En refuerzo de sus argumentos cita la Sentencia C-733 de 2005, emanada de esta Corporación, en donde, dice la demanda, se dejó sentado que en los procesos de selección todos los concursantes deben participar en condiciones de estricta igualdad. Agrega que la norma acusada introduce un trato diferencia injustificado desde la perspectiva constitucional, y que por tal razón no supera el llamado “test de igualdad”.

6.2. Respecto de la posible violación del inciso 3° del artículo 125 de la Constitución Política, la demanda explica el concepto de violación indicando que esta norma superior establece que el ingreso a los cargos públicos de carrera y el ascenso a los mismos se hará previo el cumplimiento de condiciones y requisitos fijados en la ley para determinar los méritos y cualidades de los aspirantes. Siendo esto así, resulta claro, dice la acusación, que los beneficios y privilegios consagrados en la norma acusada no sirven para determinar el mérito o valía profesional de los empleados públicos aspirantes, “toda vez que la susodicha experiencia de aquellos se reduce a una mera antigüedad en el cargo que *per se* no es un parámetro objetivo de medición de idoneidad que justifique que a tales aspirantes se los exima de un examen y se los califique mayormente.” Agrega que el mérito y las calidades para ejercer cargos públicos no se dan por tener antigüedad, sino por la constatación de tales condiciones mediante instrumentos objetivos de medición, que no son contemplados por la norma acusada, que asume irrazonablemente que los empleados públicos aspirantes poseen por ese solo hecho una idoneidad superior que no solo los exime del examen, sino que los beneficia con una valoración mayor de experiencia. En soporte de las anteriores consideraciones, cita la jurisprudencia vertida en la sentencia C-942 de 2003.

6.3. Finalmente, sin perjuicio de la autonomía de la Corte Constitucional para fijar los efectos de sus sentencias, dado que para la fecha del fallo los empleados públicos aspirantes dentro de la Convocatoria N° 001 que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil habrán sido beneficiarios de los beneficios que a su favor consagra la Ley, la demanda sugiere que a dicho fallo le otorguen efectos retroactivos, a fin de evitar que tal pronunciamiento carezca de utilidad para la defensa de los derechos que consagra la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Defensa.

En representación del Ministerio de la referencia intervino oportunamente el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, quien defendió la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 9, 10 y 13 (parcial) de la Ley 1033 de 2006, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.1. Artículo 1° de la Ley 1033 de 2006. Respecto de la acusación de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 1° de la Ley, conforme a la cual cuando dicha norma establece un régimen de carrera especial para los empleados públicos civiles no uniformados del sector defensa desconoce los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, que señalarían que las carreras especiales deben ser creadas por norma de rango constitucional, la intervención del Ministerio de Defensa sostiene que contrario a lo afirmado por la demanda, el artículo 125 permite al

legislador establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, como es el caso de los que trabajan para el sector de Defensa, y que dichos regímenes especiales deben ser administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Agrega que lo anterior ha sido explicado por esta Corporación en la sentencia C-1230 de 2005⁵ y también en la C-356 de 1994⁶.

1.2. Artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006. En cuanto al reproche de inexequibilidad formal dirigido en contra de los artículos 2° y 3° de la Ley acusada, que confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas con fuerza de ley que contengan el sistema especial de carrera del Sector Defensa y para expedir las normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el sector Defensa, respectivamente, normas que a juicio de los demandantes habrían sido aprobadas sin la observancia del requisito de mayoría absoluta, la intervención del Ministerio de Defensa sostiene que los actores se equivocan pues las actas correspondientes a las sesiones en que fueron aprobados los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006 indican lo contrario.

1.3. Artículo 4° de la Ley 1033 de 2006. En cuanto a la presenta inconstitucionalidad del artículo 4°, que dispone que para la vinculación de personal civil no uniformado del Sector Defensa se deberá efectuar un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos, norma esta que desconocería los principios constitucionales relativos a la dignidad humana, el derecho al trabajo, la participación política mediante el derecho de acceso al ejercicio de la función pública, y la igualdad frente a la ley, el Ministerio de Defensa estima que “dada la situación de nuestro país, es necesario que se establezca una excepción justificada en los cargos que exigen una confianza superior a los de cualquier otro cargo, como en este caso el personal civil que va a ser parte del Sector Defensa.” De cualquier manera, recuerda que en la Sentencia C-942 de 2003⁷ se sostuvo que la reserva de los documentos en que constan dichos estudios de seguridad se debe entender que opera solamente en relación con terceros, y no en relación con el evaluado, que puede conocerlos y controvertirlos, por lo cual no se produce la vulneración de las normas de constitucionales que denuncia una de las demandas.

1.4. Artículo 9° de la Ley 1033 de 2006. Respecto del artículo 9°, afirma el Ministerio que cuando esta norma dispone que, con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera en el sector Defensa, se cobre a los aspirantes un derechos de participación en dichos concursos, no desconoce el artículo 13 superior, referente al derecho a la igualdad, “dado que el Estado está reconociéndole a todas las personas la posibilidad de acceder a los empleos en igualdad de condiciones con una tarifa de acuerdo con el nivel del cargo al que aspira, tarifa que no se debe entender como una exigencia arbitraria, sino como una forma de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.”

Tampoco se vulnera el artículo 25 superior, toda vez que el Estado no está le está cerrando las puertas a los ciudadanos al cobrarles por el derecho de participar en el concurso, sino que está pidiendo que contribuyan a la realización del mismo, “pues resulta claro que una convocatoria de esa magnitud e importancia, implica que la organización y realización de la misma, como también la utilización de los medios sea la más adecuada, por tanto se requiere de mucha inversión; y es aquí donde los ciudadanos deben contribuir a su financiamiento”. Recuerda entonces la intervención que, en la Sentencia C-741 de 2006⁸, esta Corporación judicial declaró exequible el cobro de derechos para participar en las convocatorias para provisión de cargos de carrera administrativa.

Por las mismas razones, la intervención descarta la vulneración de los artículos 40-7 y 125 de la Carta, referentes al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Finalmente, frente al argumento de la demanda conforme al cual no tiene asidero que la Comisión Nacional del Servicio Civil recaude dinero para cubrir los costos del concurso, lo cual desconocería el artículo 130 superior, la intervención ministerial arguye que lo que el legislador estableció fue una tarifa como derechos de participación en el concurso, y le ordenó a la citada Comisión recaudar dicho cobro para financiar los gastos del proceso; recuerda que una disposición similar a la contenida en el artículo 9° acusado fue declarada exequible mediante la Sentencia C-666 de 2006.⁹

1.5. Artículo 10 de la Ley 1033 de 2006. Respecto de la demanda de inconstitucionalidad dirigida por varios actores en contra del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, que sustrae de la prueba básica general del concurso a determinadas personas, el Ministerio de Defensa sostiene que dicha norma no vulnera las normas superiores que los actores estiman desconocidas. En cuanto a la presunta vulneración del artículo 1° de la Constitución, referente al carácter participativo del Estado colombiano, y al reconocimiento del trabajo como valor fundamental, el Ministerio afirma que esta norma permanece incólume toda vez que la Ley acusada garantiza la participación de todos los interesados en la convocatoria para proveer cargos públicos, ya sea que se trate de personas vinculadas o no con la Administración Pública.

Frente a la alegada violación del artículo 13 de la Carta por esta misma norma, el Ministerio la descarta arguyendo que el artículo 10° no establece un trato diferencial en relación con personas que estén en situaciones de hecho iguales, “puesto que la posición entre los funcionarios vinculados en provisionalidad o en carrera, con los que se encuentran fuera de la Administración es diferente, ya que los primeros están de una u otra forma vinculados con la Administración Pública en cambio los segundos no”. Recordando jurisprudencia de esta Corporación conforme a la cual la igualdad real y efectiva consiste en aplicar la ley a cada uno según las diferencias de situación¹⁰, expresa que en el presente caso no existe una igualdad de circunstancias entre las personas vinculadas a la Administración ya sea en provisionalidad o en carrera, y quienes están por fuera de esta situación; “por tanto no se puede establecer dicha comparación y en consecuencia no existe violación del derecho a la igualdad como lo pretenden los actores.” Explica que la prueba básica general de preselección evalúa las capacidades básicas que debe tener una persona que pretenda ingresar a un cargo estatal, y que la ley asume que las personas que se encuentran en provisionalidad o en carrera “se encuentran en situación diferente que el resto de los aspirantes pues han demostrado dentro del desempeño de sus funciones, que poseen las capacidades básicas para afrontar las diversas situaciones que se presenten en su desarrollo laboral, por lo tanto no se vulnera el artículo 13...”. Ahora bien, aun admitiendo que se tratara de situaciones jurídicas iguales, la diferencia de trato sería razonable y justificada, puesto que no resulta ilógico presumir que quienes están prestando sus servicios a la Administración Pública tiene las capacidades básicas por el hecho de estar desempeñando dichos cargos.

Destaca el Ministerio interviniente que la prueba básica general de preselección es una prueba habilitante, que no determina la lista de elegibles para un determinado cargo en Administración Pública, sino que establece los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público. Posteriormente a dicha prueba, los concursantes que hayan obtenido un determinado puntaje continúan en la Fase II del proceso de selección. Adicionalmente, dicha prueba básica general no tiene un carácter acumulativo dentro de la estructura general del concurso.

Por último, expresa que, respecto de las personas que ya se encuentran en carrera, resulta inaceptable que deban volver a presentar la prueba básica, pues se sobreentiende que para poder vincularse a la Administración tuvieron que pasar por un concurso y una serie de pruebas donde demostraron sus capacidades básicas y específicas para acceder al cargo en el que se encuentran en ese momento.

En lo referente al reproche de inconstitucionalidad que se dirige en contra del artículo 10° por violación del artículo 25 superior, que consagra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, estima el Ministerio interviniente que, dado que la prueba de la que se exige a ciertos funcionarios públicos es de carácter meramente habilitante, no se diluye la posibilidad de acceder a los cargos públicos en condiciones de justicia, ni se vulnera el derecho al trabajo digno; todo lo contrario, se da a quienes no están vinculados con la Administración la posibilidad de demostrar que cuentan con las capacidades básicas para desempeñar un cargo público.

En cuanto a la presunta vulneración del artículo 40-7 de la Constitución Política, referente al derecho de todo ciudadano a acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos, el Ministerio de Defensa sostiene que el artículo 10 de la Ley 1033 de 2006 no produce dicha violación, por cuanto la convocatoria se dirige a todas las personas que cumplen con determinados requisitos, para que participen en el concurso. Se trata de una invitación pública que permite a quienes no hacen parte de la Administración vincularse a ella. Agrega que, en la Fase II del concurso, tanto quienes están vinculados a la Administración como quienes no lo están entran a participar en igualdad de condiciones, pues solo aquí se empiezan a acumular los puntajes de las pruebas. Por lo tanto, no se está privilegiando a quienes se encuentran vinculados en provisionalidad o en carrera.

De otro lado, el Ministerio interviniente sostiene que el artículo 10 tampoco desconoce el canon 125 constitucional, que establece que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Al parecer de dicha cartera ministerial, no se está privilegiando a las personas que se encuentran vinculadas a la Administración; simplemente, el legislador quiso fue establecer un parámetro de evaluación consistente en darle un mayor valor a la experiencia relacionada con el cargo.

1.6. Artículo 13 de la Ley 1033 de 2006. Finalmente, en relación con los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos en contra del artículo 13 por razones de trámite, cargos conforme a los cuales la prórroga del período de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil sería violatoria de los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución, puesto que dicha decisión no se debatió en las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, no se observó el principio de unidad de materia y no transcurrieron quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, el Ministerio de Defensa sostiene lo siguiente: respecto de la regla conforme a la cual debe transcurrir tal lapso entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra, no resulta aplicable para

el caso en que las comisiones de ambas corporaciones legislativas hayan dado debate conjunto al proyecto, pues así lo señala expresamente el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del reglamento del Congreso. En cuanto a la presunta vulneración del principio de unidad de materia, afirma que el núcleo temático de la Ley 1033 de 2006 es la carrera administrativa especial del personal no uniformado del Sector Defensa, la modificación de la Ley 909 de 2004 y el otorgamiento de unas facultades extraordinarias al presidente de la República. Frente a estas materias, dice el Ministerio que la prórroga del periodo de de (sic) los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil guarda relación con el articulado de la Ley, pues dicha comisión debe vigilar y administrar la aplicación de las normas sobre carrera administrativa, por lo que si el periodo de los actuales miembros culmina sin haber terminado el proceso de selección en curso, no estaría garantizando adecuadamente el control y vigilancia de dicho proceso.

Finalmente, en lo referente a la posible vulneración de artículo 161 constitucional, que se produciría por cuanto la redacción actual de la norma provendría únicamente de la labor de la Comisión de conciliación, sostiene el Ministerio que tal acusación desconoce que lo que hizo dicha Comisión fue acoger el texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República, constituido por 13 artículos, más un artículo nuevo aprobado por la Cámara de Representantes.

2. Intervención de la Policía Nacional.

En forma oportuna intervino la ciudadana María del Pilar de Francisco Aldana, quien en representación de la Policía Nacional defendió la constitucionalidad de las normas demandadas.

2.1. Antes de exponer los argumentos que sustentan de manera concreta la exequibilidad de las normas acusadas, la institución interviniente recordó algunos apartes de la exposición de motivos al proyecto que vino a convertirse en la Ley 1033 de 2006, apartes en los que se destaca con particular énfasis que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores de la Administración Pública, la función pública en el Sector Defensa “implica necesariamente un trabajo militar y policial, acompañado de la gestión laboral del personal civil no uniformado, personal que en cumplimiento de su labor de manera imprescindible se ve avocada (sic) a conocer lugares e información de defensa y seguridad, temas de gran trascendencia para cualquier Nación, y que en salvaguarda de los mismos comporta dar una connotación especial a la forma de vinculación, permanencia, ascenso y retiro de éste personal de la entidad.” Por lo anterior, se requiere contar con una normatividad especial que regule el ingreso, la permanencia, el retiro y los aspectos relacionados con la administración de personal de los servidores públicos civiles no uniformados, que en aplicación del criterio de flexibilidad de organización y gestión de la función pública, pueda adecuarse a dicha necesidad.

En dicha exposición de motivos, se sostuvo también que la Constitución Política, en su artículo 125, respalda la existencia de carreras especiales, al decir que la ley puede determinar los empleos de las entidades del Estado que no son de carrera. Lo anterior, se afirmó en dicho documento, fue avalado expresamente por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-356 de 1994.

2.2. Hecho el anterior recuento de lo que fue expuesto por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos al proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, aquí demandada, la Policía Nacional prosigue refutando de la siguiente manera los cargos de inconstitucionalidad expuestos en las distintas demandas acumuladas:

- En los relativo al cobro ordenado por la Ley acusada en el artículo 9º, que se les hace a los participantes en el concurso para la provisión de cargos en el Sector Defensa, sostiene la Policía Nacional que el mismo obedece a la necesidad de financiar el respectivo proceso de selección, y recuerda que algunas sentencias emanadas de esta Corporación han respaldado como constitucional ese tipo de cobros. Al respecto, cita expresamente la sentencia T-563 de 1994¹¹.

- En cuanto al establecimiento de una carrera administrativa especial la del personal civil no uniformado del sector defensa, dice la policía Nacional que ello no vulnera la Constitución, por cuanto “los artículos 125, 130 y 150 numeral 23 de la Carta Magna, otorgan al Estado la potestad de crear a través del órgano legislativo y en desarrollo de los cotados preceptos superiores, sistemas de carrera especial para ciertos servidores públicos.” Agrega que sobre esta materia se ha manifestado la jurisprudencia constitucional, de manera concreta en la Sentencia C-530 de 2000.

- Respecto de los cargos de inconstitucionalidad que sostienen que el artículo 10º de la Ley 1033 de 2006 consagra tratamientos especiales a

quienes no tienen derecho a ellos, la Policía Nacional considera que no resulta contrario a la Constitución que se disponga proveer cargos vacantes “teniendo en cuenta de manera preferente a individuos que previamente han superado procesos de selección de personal y por lo tanto, no se pueden poner en un plano de igualdad a quienes ya se encuentran vinculados a la función pública, ya que estos se encuentran en una situación distinta por haber superado los procesos y requisitos que exige la administración, con relación a quienes aún no pertenecen a ella.”

- Sobre la acusación según la cual resulta contrario a la dignidad humana y al derecho al trabajo que el artículo 4° de la Ley demandada disponga la realización de un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos en el Sector Defensa, la policía expresa que las funciones llamadas a ser cumplidas por quienes lleguen a ocupar tales cargos “merecen extrema confidencialidad, confiabilidad y responsabilidad no solo para con el mando institucional, sino también para con el Gobierno Nacional, en consideración al manejo directo que estos mantienen con situaciones de extrema reserva (...)”

3. Intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

También en forma oportuna se recibió en la Secretaría de la Corte Constitucional la intervención del ciudadano Pedro Alfonso Hernández, Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien así mismo defendió la constitucionalidad de las normas demandadas exponiendo para ello los siguientes argumentos:

3.1. En lo que tiene que ver con la acusación dirigida en contra de los artículos 2°, 4° y 10° de la Ley 1033 de 2006, la Comisión Nacional del Servicio Civil solicita tener en cuenta lo planteado por ella misma dentro de los expedientes D-6469, D-6465, D-6489 y D-6491, en la medida en que hay coincidencia entre los argumentos de inconstitucionalidad planteados en esos expedientes y los propuestos por los actores en las demandas aquí acumuladas.

3.2. En cuanto a la presunta inconstitucionalidad del artículo 9°, que se produciría por el cobro de los derechos de participación en el concurso para proveer cargos en el Sector Defensa, la Comisión Nacional del Servicio Civil sostiene que sobre este asunto se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material. Recuerda que la jurisprudencia constitucional tiene previstos tres requisitos para que proceda la figura jurídica de la cosa juzgada material, cuales son: (i) que se trate de disposiciones cuyos contenidos normativos sean idénticos; (ii) que los efectos jurídicos de las normas sean los mismos; (iii) y que los argumentos jurídicos que sirvieron para declarar la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada sean totalmente aplicables para resolver sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

En el presente caso, sostiene la Comisión, se cumplen estos tres requisitos, por cuanto se trata de disposiciones con contenidos normativos idénticos, “pues el artículo 9 de la Ley 1033 está reiterando en su totalidad el artículo 74 de la Ley 988 de 2005, declarado exequible por la Corte en la Sentencia C-666/06”. Adicionalmente, los efectos jurídicos de las dos normas son los mismos, pues “en ambos casos el legislador ha establecido un cobro por concepto de derechos de participación en los concursos que convoque la Comisión Nacional del Servicio Civil, sumas equivalentes a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistenciales, y un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles”. Finalmente, “en los dos casos hay identidad o equivalencia de los argumentos jurídicos propuestos por la Corte para analizar la constitucionalidad de las disposiciones”. Con fundamento en lo anterior, estima que existe cosa juzgada material sobre el tema, y pide que se declare la exequibilidad correspondiente.

3.3. En defensa de la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, por el cual se prorroga el período de los actuales miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, acusado de vulnerar los artículos 157 y 161 de la Constitución, es decir de no haber surtido los cuatro debates constitucionalmente exigidos para la aprobación de los proyectos de ley, la Comisión considera que “el cargo planteado no desarrolla el supuesto vicio de inconstitucionalidad alegado, pues tan solo se limita a afirmar que la norma demandada no fue aprobada en todos los debates que se dieron para que el proyecto 258 Senado, 272 Cámara se convirtiera en Ley de la República y que, por tal razón se vulneró el principio de consecutividad, pero sin realizar ningún análisis o disquisición sobre la cual sustente su afirmación.” Agrega, de manera especial, que en la demanda no se analiza por qué la inclusión de un texto en la plenaria constituye un asunto nuevo, que haría que dicha inclusión irrespetara el principio de consecutividad, e indica que la jurisprudencia que sirve de apoyo a dicha demanda (Sentencia C-313 de 1994, sic) es relativa a las competencias de las comisiones de conciliación, pero no resulta específica respecto del tema de la inclusión de textos nuevos durante el debate en las plenarias. Es decir se soporta la invocada vulneración del principio de consecutividad con una sentencia relativa al papel de las comisiones de conciliación. Por tal razón, con apoyo en lo dicho por esta Corporación en la Sentencia C-1124 de 200412, la Comisión Nacional del Servicio Civil sostiene que la demanda en este punto presenta una ineptitud sustancial.

En cuanto al cargo de inexequibilidad aducido por el mismo demandante en contra del artículo 13 por supuesta vulneración del principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 superior, la Comisión Nacional del Servicio Civil sostiene que “la materia regulada en el artículo 13 demandado guarda absoluta conexidad con el tema objeto de desarrollo mediante la Ley 1033 de 2006.” Destaca que esta Ley no sólo regula la carrera administrativa especial para los empleados públicos del Sector Defensa, sino que también “deroga y modifica disposiciones de la Ley 909 de 2004”, entre las cuales se hallan las normas sobre el período de los integrantes de la Comisión Nacional del Servicio Civil. De otro lado, arguye que con la prórroga de los actuales miembros de dicha Comisión, se pretende dar continuidad al proceso de selección en curso, como la misma redacción del artículo 13 lo indica.

Finalmente, para descartar la acusación de inexequibilidad formal por el posible desconocimiento del artículo 160 de la Carta, que ordena que entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince días, la Comisión sostiene que “tampoco se formula un cargo concreto de inconstitucionalidad ni se plantea argumentación alguna frente a la cual oponerse, a fin de defender la exequibilidad de la norma acusada.”

4. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En su calidad de director del Departamento Administrativo de la Función Pública intervino dentro del proceso el ciudadano Fernando Antonio Grillo Rubiano, en defensa de la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

4.1. En defensa del artículo 1° de la Ley 1033 de 2006, que establece una carrera especial para el Sector Defensa, el Departamento Administrativo de la Función Pública sostuvo que en su artículo 125 la Constitución Política establece como regla general que los empleos en los órganos del Estado son de Carrera, pero permite que la ley introduzca excepciones a dicha norma. Agrega que en desarrollo de dicha norma superior se han dictado “tres estatutos básicos que están contenidos en las Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004, normas aplicables tanto a nivel nacional como territorial”. Por su parte, prosigue la intervención, el artículo 130 superior prevé la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil como organismo responsable de la administración y vigilancia de las carreras que no tengan carácter especial.

En cuanto a las carreras especiales, dice el Departamento Administrativo interviniente que “su creación obedece a la especificidad de labores que pretende regular”, y que esto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corte como la necesidad de que exista “una razón suficiente” para que el legislador opte por la creación de un régimen especial. Agrega que en la exposición de motivos al proyecto que devino en la Ley 1033 de 2006, el ministro de Defensa presentó la justificación de de (sic) la creación de la carrera administrativa especial en el Sector Defensa, que toma pie en la naturaleza de las funciones que cumplen los servidores públicos no uniformados que trabajan para el tal Sector, implicado en asuntos de seguridad nacional. Por tal razón, considera la intervención que sí está demostrada la existencia de una razón suficiente para la creación de la aludida carrera administrativa especial.

Sobre el mismo cargo, recuerda el Departamento Administrativo interviniente que en la Sentencia C-1230 de 2005 esta Corporación recordó que coexisten tres sistemas de carrera administrativa: la general y los regímenes especiales de origen constitucional o de origen legal. Por otra parte, recuerda la intervención que en la Sentencia C-175 de 2006, se dijo que la Comisión Nacional del Servicio Civil es el organismo llamado a administrar y vigilar los sistemas especiales de carrera de origen legal.

Por todo lo anterior, considera la intervención que el artículo 1° resulta plenamente compatible con los artículos 125 y 130 superiores.

4.2. Para oponerse a los cargos de inconstitucionalidad dirigidos en contra de los artículos 2° y 3°, que confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas con fuerza de ley que contengan el sistema especial de carrera del Sector Defensa y para expedir las normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el sector Defensa, respectivamente, cargos conforme a los cuales dichas normas se aprobaron sin constatación de quórum y sin haber sido aprobados por mayoría absoluta de votos, el Departamento Administrativo de la Función Pública sostiene que la demanda incurre en una imprecisión al respecto, como puede corroborarse con las certificaciones suscritas por los secretario generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República que obran en el expediente. Agrega que las facultades concedidas fueron claras, precisa, concretas y determinadas.

4.3. En relación con los cargos que pesan sobre el artículo 4°, que dispone que para la vinculación de personal civil no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se deberá efectuar un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos, el cual deberá resultar favorable para acceder a los mismos, cargos conforme a los cuales dicha norma sería contraria a la dignidad humana, el derecho al trabajo, el derecho a la participación política y el derecho de acceso a los cargos públicos, el Departamento Administrativo de la Función Pública arguye que la disposición “introduce un elemento diferenciador en cuanto a la entidad que conformará la lista de elegibles, pues involucra necesariamente el concepto de seguridad del Estado.” Agrega, citando las Sentencias C-942 de 2003 y C-872 del mismo año, que la reserva establecida sobre los documentos que constituyen el estudio de seguridad se encuentra justificada en tales razones de seguridad, y que se debe entender relativa solo a terceros y no al ciudadano concernido.

4.4. Respecto de las acusaciones formuladas en contra del artículo 9°, que dispone que con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera en el Sector Defensa se cobrará a los aspirantes un derecho de participación en dichos concursos, el Departamento Administrativo interviniente sostiene que llevar a cabo los concursos públicos y abiertos para la provisión de cargos y empleos públicos exige la implementación y aplicación de instrumentos técnicos idóneos y una infraestructura adecuada, cuyos costos rebasan la capacidad del Estado colombiano. De acuerdo con estudios llevados a cabo por ciertas universidades, “el valor de tales concursos asciende a la suma de dos millones de pesos, por cargo”; y en el presente caso, “son cerca de veinte mil (20.000) los empleos del sector defensa¹³ que deben ser convocados a concurso público.” A esto debe agregarse que también está en curso un proceso de selección por concurso para el sistema general de carrera administrativa, de que trata la convocatoria N° 001 de 2005, para la provisión de cincuenta mil empleos complementarios.

La anterior situación llevó al legislador a establecer una tasa diferencial de inscripción a las convocatorias de los concursos general y especial del sector defensa (artículo 74 de la Ley 998 de 2005 y 9° de la Ley 1033 de 2006), “cuya tarifa consulta y guarda relación directa con el nivel del cargo a proveer para quienes aspiren a ingresar a los empleos de las entidades públicas pertenecientes a tales sistemas de carrera”. Así pues, dice la intervención, existe una clara justificación constitucional para el cobro establecido en el artículo 9°, que además resulta proporcionado y razonable.

Prosigue la intervención recordando la libertad de configuración legislativa que le asiste al Congreso de la República en materia tributaria, y las consideraciones vertidas al respecto en la Sentencia C-543 de 2005. Agrega que en la Sentencia T-563 de 1994, esta Corporación consideró que exigir el pago de una tasa de inscripción para participar en un concurso público no desconocía los derechos constitucionales de los participantes. Finalmente recuerda que en la reciente sentencia C-666 de 2006 la Corte Constitucional examinó si el establecimiento del cobro de un valor a cargo de los aspirantes como derecho de participación en los concursos para provisión de cargos públicos vulneraba los derechos a la igualdad, participación y acceso a la administración pública, concluyendo que dicha vulneración no se producía, posición jurisprudencia que fue reiterada en la Sentencia C-741 de 2006.

4.5. En cuanto a las acusaciones que recaen sobre el artículo 10°, que exige de la prueba básica general de preselección de carácter habitante a los participantes en los procesos de selección que tengan el carácter de empleados vinculados a la Administración Pública en provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública expone los siguientes argumentos en defensa de la constitucionalidad de dicha norma:

En primer lugar, la intervención trae a colación algunos apartes del debate parlamentario surtido para la aprobación de la Ley 1033 de 2006, en los cuales se pone de manifiesto que “hay muchísimos empleados en provisionalidad muy especializados en sus labores, en sus oficios y que llevan muchísimos años vinculados como tal al Estado y que esa vinculación de carácter provisional, debería equipararse dándoles algunas posibilidades de que pudieran acceder a estos concursos abiertos y públicos, de una manera más equilibrada”, por ello se dentro de dicho debate se propuso que “se permita que no se les haga exigible la primera prueba... y que entren a concursar en la fase siguiente.” Se adujo que con ello se está “equiparando la experiencia, el conocimiento y el respeto de muchos trabajadores, que a lo largo de muchos años han cumplido una labor importante para el Estado.”

Las anteriores consideraciones expuestas durante el mencionado debate parlamentario, a juicio del Departamento Administrativo de la Función Pública ponen de manifiesto que la exclusión de la prueba general para los empleados vinculados en provisionalidad o en carrera hace más de seis meses “obedece a la finalidad misma de la prueba cual es la de medir habilidades y competencias que el empleado provisional y de carrera ya han probado poseer. Adicionalmente, destaca el Departamento Administrativo interviniente que tras la prueba general de preselección “tanto

los aspirantes como los empleados públicos nombrados en provisionalidad o por encargo deben someterse, en condiciones uniformes, a las pruebas de selección establecidas para la provisión definitiva. En esa fase II, todos entran a competir en igualdad de condiciones.

Ahora bien, en cuanto a la presunta vulneración del principio de igualdad por parte del artículo 10° de la Ley acusada, dice el Departamento Administrativo de la Función Pública que la igualdad se predica entre personas que se encuentran en la misma situación, cosa que no ocurre en este caso, puesto que el personal vinculado a la administración mediante nombramientos en provisionalidad o en encargo ha demostrado el mérito, las capacidades y las aptitudes, mientras que terceros aspirantes no lo ha hecho, por lo cual debe probarla a través de la prueba básica general, diseñada para evaluar las capacidades básicas del aspirante. Al respecto, el período de vinculación superior a seis meses que menciona la norma “constituye un hecho diferenciador que deriva del mérito demostrado en el ejercicio de los respectivos empleos y, a la vez un hecho igualador en cuanto los nuevos aspirantes deben someterse a la citada prueba habilitante.”

Prosigue la intervención destacando que la prueba básica es una prueba habilitante que no da puntuación, previa a las siguientes pruebas, cuya finalidad es “poner en igualdad de condiciones a quienes van a presentar pruebas de conocimientos.” Así pues, tal prueba básica no busca beneficiar a los empleados nombrados provisionalmente o en encargo, sino establecer si los nuevos aspirantes reúnen condiciones y competencias básicas para ejercer un cargo en la administración. Por eso sus resultados no tienen un valor acumulativo dentro de la estructura general del concurso.

Pasando a referirse al segundo inciso del artículo 10°, que indica que deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual se aspira, el Departamento Administrativo interviniente señala “la disposición acusada no consagra beneficio alguno a favor de un grupo determinado de aspirantes”, sino que simplemente acredita la experiencia relacionada con las funciones del empleo a proveer. Tal experiencia relacionada “apunta a la acreditación de una práctica de mayor cualificación”, lo cual constituye garantía de la debida prestación del servicio público.

4.6. Por último, en cuanto a los cargos por vicios de trámite formulados en contra del artículo 13, acusado de no haber observado en su aprobación el principio de consecutividad por no haber sido discutido en las comisiones segundas de Senado y Cámara y tampoco en la plenaria de esta última Corporación, y de no haber observado el término de quince días que debe transcurrir entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra, el Departamento Administrativo de la Función Pública recuerda que el proyecto de ley en cuestión fue aprobado en sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanente de Senado y Cámara, por lo cual no era exigible el transcurso de dicho término. Y en cuanto a la presunta vulneración del principio de consecutividad, el Departamento descarta la acusación arguyendo que existe plena conexidad entre la norma impugnada y el cuerpo de la ley en que se inserta, pues su núcleo temático es la carrera administrativa especial del personal civil del Sector Defensa, la modificación de unas normas de la Ley 909 de 2004 y el otorgamiento de facultades extraordinarias la presidente, por lo cual resulta obvio que la prórroga del período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicios Civil guarda estrecha relación con el articulado de la Ley, pues a ellos corresponde la vigilancia del proceso de selección de las personas que llenarán estos cargos de régimen especial.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Dentro del término procesal establecido, el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, emitió el concepto de su competencia en los siguientes términos¹⁴:

1. Inexequibilidad del artículo 10° de la Ley 1033 de 2006. Inicialmente el señor Procurador indica que en oportunidad anterior, dentro de los procesos D-6465 acumulado y D-6489, se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, contra el cual en esas oportunidades habían sido formulados cargos en esencia idénticos a los que ahora se esgrimen se esgrimen dentro del presente proceso. Al respecto, se remite las consideraciones vertidas por su Despacho en esas oportunidades, conforme a las cuales el inciso 1° del artículo 10° mencionado, que exime de la prueba básica general de preselección a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, vulnera el derecho a la igualdad de las personas que no se encuentran vinculadas a la Administración Pública en cargos de carrera o con nombramiento en provisionalidad.

Respecto del inciso 2° del mismo artículo 10°, conforme al cual la experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro

del proceso, debiendo asignarse un mayor valor a experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual se aspira, “el Ministerio Público acoge la Consideración de la Corte que rechaza el factor de la experiencia como una prueba adicional, pero permite que ella sea tenida en cuenta como antecedente frente al concurso para proveer un cargo público en el cual la persona, aun en provisionalidad se haya desempeñado con anterioridad.”

Respecto del inciso tercero del mismo artículo, que faculta a la –comisión Nacional del Servicio Civil para realizar los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la Ley 1033 de 2006, la vista fiscal señala que esta norma es accesoria de la contenida en el inciso primero, por lo cual su inexequibilidad se impone.

Finalmente, respecto del inciso cuarto del mismo artículo 10°, el Ministerio Público afirma que el mismo no desconoce el artículo 130 superior, “en cuanto se otorgan unas facultades a la comisión Nacional del Servicio Civil que resultan necesarias”. No obstante, expresa que la Corte debe “proscribir toda incorporación o ascenso automático.”

2. Constitucionalidad condicionada del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006. En relación con el estudio de seguridad de carácter reservado que se exige a los aspirantes a ocupar cargos en calidad de personal no uniformado del Sector Defensa, la vista fiscal remite nuevamente al concepto que emitió dentro del expediente D-6465, conforme al cual, siguiendo la jurisprudencia vertida en las sentencias SU-086 de 1999, C-387 de 1996, T-540 de 2001, C-408 de 2001, C-093 de 2001 y C-200 de 2001, “solo en la medida en que se garanticen los derechos y libertades de protección constitucional que asisten a las personas que deban ser sometidas a estudio de seguridad de carácter reservado, resulta admisible la exigencia de este requisito legal”; por lo anterior, el señor Procurador solicita en este punto que la Corte se esté a lo resuelto en la sentencia que ha de proferirse dentro del expediente D-6465.

3. Exequibilidad del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006. Inhibición de la Corte frente al cargo por violación del artículo 338 de la Constitución. En relación con el artículo 9°, el señor Procurador encuentra que los cargos esgrimidos en esta oportunidad, excepción hecha del que alude a la supuesta violación del artículo 338 superior, son iguales a los analizados por ese despacho en el concepto emitido dentro del proceso D-6465 y acumulado. Por lo cual remite a lo dicho en esa oportunidad, y reitera su posición en cuanto a la exequibilidad del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006. Ciertamente, recuerda que “mediante la Sentencia C-666 de 2006, la Corte declaró exequible el cobro de la tarifa que fija la tasa que deben pagar los aspirantes a los concursos públicos de méritos a razón de un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencia y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los demás empleos, contenida en el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, norma que ahora se repite y se hace extensiva a los cargos de carrera que convoque el sector Defensa, través de la promulgación del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

Ahora bien respecto del cargo aducido contra esta misma disposición por la presunta violación del artículo 338 superior, la vista fiscal sostiene que el mismo no es de recibo, toda vez que se basa en una interpretación errónea del demandante sobre los efectos de la norma constitucional mencionada. En efecto, afirma que una lectura detenida de este precepto superior permite concluir que la exigencia hecha al legislador de fijar la regla y el método que han de aplicarse al fijar las tasas y contribuciones solo es exigible cuando el Congreso faculta a las autoridades administrativas para fijar las tarifas, más no cuando el legislador asume de manera directa dicha tarea, como sucede en el presente caso, en donde “se adoptó una suma fija tasada en salarios mínimos diarios.” Ahora bien, el cargo planteado en la demanda propone una omisión legislativa, pero a juicio del señor Procurador “no reúne los requisitos mínimos exigidos, tal como han sido decantados por la jurisprudencia de esta Corporación”. En tal virtud, solicita a la Corte que profiera un fallo inhibitorio bajo la causal de inepta demanda.

4. Artículo 1° de la Ley 1033 de 2006. En relación con el establecimiento de un régimen de carrera especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Sector Defensa, dispuesto en el artículo 1° de la Ley acusada, la vista fiscal sostiene que el mismo puede ser de origen legal, y que el principio de razonabilidad es el único límite impuesto al legislador para efectos de establecer un régimen de carrera administrativa especial aplicable a dicho personal no uniformado de tal Sector.

Explica el concepto fiscal, que de lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente a partir de la Sentencia C-356 de 1994, se infiere que el personal civil del Sector Defensa debe ser carrera, con las excepciones que el artículo 125 superior contempla. Sin embargo, en virtud de su libertad de configuración, puede el legislador escoger entre los distintos regímenes de carrera: (i) ordinario, (ii) especial, o (iii) específico; éstos, a su vez, determinan unas diferentes condiciones de ingreso y permanencia en la Administración. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia, el único límite impuesto al legislador en el diseño de estos regímenes de carrera especiales o específicos se encuentra en el principio de razonabilidad, en la existencia de una razón suficiente para el diseño de regímenes especiales, que en este caso, como se sugirió en la exposición de motivos al proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, radica, entre otras, en la necesidad de aplicar un

criterio de confianza en esta clase de servidores públicos no uniformados del sector defensa, que manejan asuntos de orden público y seguridad nacional.

De manera especial la vista fiscal descarta que la creación de un régimen especial de carrera exija la expedición de un acto legislativo, como lo sugiere la demanda, pues la sola lectura del numeral 23 del artículo 150 superior advierte que ello no es así.

Por todo lo anterior, la Procuraduría concluye que el artículo 1°, por los aspectos analizados, no vulnera la Carta Política.

5. Inconstitucionalidad de los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006. En relación con la constitucionalidad de los artículos 2° y 3° de la Ley acusada, que confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas con fuerza de ley que contengan el sistema especial de carrera del Sector Defensa y para expedir las normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el sector Defensa, respectivamente, el Ministerio Público afirma que no existe certeza de que dichas normas hayan sido aprobadas por las mayorías reglamentarias. En tal virtud, estima que deben ser declaradas inexecutable.

En efecto, para el Procurador, respecto de la sesión plenaria del Senado de la República del día 6 de junio de 2006, cuando se sometió a aprobación el texto del articulado, “ no aparece constancia del número de senadores que había en el recinto, para efectos del quórum requerido y, tampoco de lo consignado en la Gaceta número 225 de 5 de julio de 2006, que da cuenta de lo sucedido en dicha sesión, puede advertirse el número de senadores que votaron favorablemente el proyecto, pues en tal documento sólo se relacionan los senadores presentes al momento del llamado a lista.

Sin embargo, pone de relieve la Procuraduría que obra en el expediente el oficio 142-06, dirigido a la Corte Constitucional por el Secretario General del Senado de la República, en donde se certifica que los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006 fueron aprobados por 100 de los 102 senadores que integran la Corporación.

En tal virtud, la vista fiscal solicita a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento del requisito constitucional de aprobación por mayoría absoluta exigido para el otorgamiento de facultades extraordinarias, y adoptar la decisión correspondiente.

6. Artículo 13 de la Ley 1033 de 2006. En relación con el cargo de inconstitucionalidad por falta de unidad de materia esgrimido en contra del artículo 13 de la Ley acusada, la vista fiscal reitera el concepto rendido dentro del expediente D-6465, en donde afirmó que dicho cargo no tiene vocación de prosperidad, toda vez que entre dicha norma y la materia general de la Ley existe una conexidad temática, que proviene del hecho de que el régimen de carrera administrativa del personal civil no uniformado del Sector Defensa estuvo administrado y vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En cuanto al segundo cargo esgrimido en contra de esta disposición, conforme al cual dicha norma no aparece aprobada por las comisiones Séptimas conjuntas de Senado y Cámara, por inaplicación del principio de consecutividad, y por pretermisión del término de quince días que debe transcurrir entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, la vista fiscal expresa que la aprobación del proyecto en la plenaria de la Cámara tuvo lugar el día 31 de mayo de 2006, tal como aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 219 de 2006, al paso que la aprobación en la plenaria de la Cámara se llevó a cabo el día 6 de junio de 2006, según consta en la Gaceta del Congreso N° 225 de 5 de julio de 2006. En consecuencia, el Ministerio Público estima que entre una y otra aprobación sólo transcurrió un lapso de seis días, que resulta violatorio del artículo 160 de la Carta Política, por lo cual debe declararse la inexecutable de la Ley en estudio.

En cuanto a la forma en que el proyecto de ley fue aprobado en las comisiones conjuntas del Senado y de la Cámara, la vista fiscal indica que, para la fecha del concepto, el acta respectiva no había sido aprobada ni publicada, por lo cual no le era posible verificar la constitucionalidad de dicho trámite, por lo cual solicita a la Corte establecer probatoriamente dicho asunto.

Finalmente, respecto a la observancia del principio de consecutividad en la aprobación del artículo 13, el señor procurador indica se encuentra

en imposibilidad material de realizar un análisis sobre la aplicación de tal principio de consecutividad, “ante la inexistencia de prueba idónea del texto de las disposiciones aprobadas por las Comisiones Séptimas Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes”.

7. Peticiones. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el señor procurador pide a la Corte Constitucional hacer las siguientes declaraciones:

a. Declarar inexecutable la Ley 1033 de 2006, por los cargos de violación de los artículos 157 y 160 de la Carta Política, referidos al trámite de las leyes ordinarias en cuatro (4) debates y al término que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra.

No obstante, en el evento en que la corte advierta que dichos visos formales no se dan, la vista fiscal solicita hacer las siguientes declaraciones.

b. Declara exequibles los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1033 de 2006, únicamente por los cargos analizados.

c. En relación con los cargos formulados en contra de los artículos 4, 9, y 10 de la Ley 1033 de 2006, estarse a lo resuelto en la sentencia que se profiera dentro de la demanda D-6465 acumulada.

d. Declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con la supuesta violación del artículo 338 de la Carta Política, que se atribuye al artículo 9º de la Ley 1033 de 2006, por ineptitud sustancial de la demanda.

e. Declarase inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, por desconocimiento del principio de consecutividad, en virtud de inexistencia de prueba idónea sobre el trámite impartido a dicho artículo en las Comisiones Séptimas Constitucionales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de los apartes demandados, ya que hacen parte de una ley de la República.

2. Examen de constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 1033 de 2006¹⁵.

2.1 Problema jurídico.

2.1.1. En relación con el artículo 1º de la Ley 1033 de 2006, que establece un régimen de Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Sector Defensa¹⁶, la demanda afirma que si bien, de conformidad con los artículos 125 y 130 de la Carta, el Congreso de la República es competente para crear y modificar el sistema general y los sistemas especiales de carrera previstos en la Constitución, ello no le permite elevar a la categoría de carrera administrativa especial el régimen del personal civil del sector defensa. Ello requeriría la expedición de un acto legislativo, pues de lo contrario, mediante la expedición de una simple ley, cualquier entidad podría ser sometida a un régimen especial y sustraída de la competencia de la Comisión Nacional del Servicios Civil. Agrega que mediante ley se pueden establecer sistemas específicos de administración de personal, pero no así las carreras administrativas especiales, pues su creación mediante ley implicaría sustraerlas de la competencia de la mencionada Comisión, lo cual vulneraría el artículo 130 de la Constitución Política. Agrega la demanda que en los debates previos a la adopción de la Ley no fueron expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria la creación de

tal carrera administrativa especial.

Por su parte, las intervenciones sostienen que el artículo 125 de la Constitución permite al legislador establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos, como sería el caso de los que trabajan para el sector de Defensa, administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Consideran que lo anterior ha sido explicado por esta Corporación en las sentencias C-1230 de 2005¹⁷, C-175 de 2006¹⁸, y C-356 de 1994¹⁹. En cualquier caso, hacen ver que la creación de tales regímenes especiales requiere la existencia de “una razón suficiente”, explícita en el momento de aprobación de la respectiva ley. En el mismo sentido se orienta el concepto fiscal.

Así las cosas, en relación con la demanda de inconstitucionalidad incoada en contra del artículo 1° de la Ley 1033 de 2006, el problema jurídico que corresponde a la Corte definir en esta oportunidad es el relativo a si el legislador tiene facultades constitucionales para establecer, mediante ley, una carrera administrativa especial para los empleados no uniformados de las entidades del Sector Defensa, o si esta determinación solo puede adoptarla mediante un acto reformativo de la Constitución.

2.2. Las facultades legislativas para establecer regímenes especiales de carrera administrativa.

2.2.1. En la Sentencia C-1230 de 2005²⁰, la Corte estudió la demanda de inexequibilidad dirigida en contra del artículo 4 de la ley 909 de 2004, que había sido acusado de desconocer los artículos 125 y 130 de la Constitución. Este artículo dispone qué cosa se entiende por “*sistemas específicos de carrera administrativa*”²¹, enumera qué sistemas son considerados por el legislador como específicos²², e indica que la vigilancia de los mismos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. En contra de la anterior disposición la demanda formulaba dos cargos de inconstitucionalidad: conforme al primero, al crear sistemas específicos de carrera el legislador habría desbordado el ámbito de sus competencias, ya que la Constitución, en los artículos 125 y 130, sólo preveía la existencia de una carrera administrativa común, que era la regla general, y, por excepción, la existencia de unas carreras especiales que eran señaladas expresa y directamente por la propia Constitución Política. El segundo cargo se dirigía exclusivamente contra el numeral 3° del artículo acusado, e indicaba que la Competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil era para la “*administración y vigilancia*” de los regímenes específicos de carrera y no sólo para la vigilancia, como lo preveía el numeral acusado.

2.2.2. Para examinar los anteriores cargos de inconstitucionalidad, en la Sentencia en cita la Corte recordó la jurisprudencia precedentemente sentada por esta Corporación en torno a la carrera administrativa como criterio general para el acceso al servicio público, y a la facultad del Legislador para crear sistemas específicos de carrera administrativa. Sobre este último asunto, recordó lo siguiente:

“(…) la jurisprudencia ha dejado establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa²³: la carrera general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004, y las carreras de naturaleza especial. En relación con los regímenes especiales, ha destacado que éstos tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general, y también tienen origen legal, en la medida que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley”. (Negritillas y subrayas fuera del original)

-

Nótese cómo la Corte explica que existen tres categorías de sistemas de carrera administrativa, a saber: la carrera general, regulada en ese momento por la Ley 909 de 2004; y las dos clases de carreras de naturaleza especial, llamadas también regímenes especiales, las cuales pueden tener origen constitucional o legal. Así las cosas, las tres categorías de sistema de carrera son las siguientes: (i) la carrera administrativa general; (ii) las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen constitucional; y (iii) las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen legal, conocidas propiamente como “*sistemas específicos*”.

En relación con las carreras o regímenes especiales de origen legal o “*sistemas específicos de carrera administrativa*” de origen legal, la Sentencia en cita recordó que ellos eran constitucionalmente admisibles siempre que las normas de la carrera general no les permitieran a las entidades cumplir adecuadamente con sus funciones o interfirieran negativamente en la consecución de sus objetivos:

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

la función pública y, particularmente, a la carrera administrativa.

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

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

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

Ahora bien, también en la Sentencia que se viene examinando, la Corte dejó en claro que la posibilidad de crear sistemas específicos de carrera administrativa de origen legal debía ejercerse de acuerdo con los principios constitucionales relativos (i) al ejercicio de la función pública y (ii) al régimen de carrera; adicionalmente, reiteró que la creación legal de dichos sistemas específicos implicaba la existencia de una razón suficiente y de una juiciosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones del respectivo órgano o institución:

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

Sobre el particular, explicó la Corporación que el diseño de los sistemas específicos de carrera debe estar amparado en un principio de razón suficiente, toda vez que su regulación tiene que estar precedida de una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que se pueda garantizar, por una parte, que la inclusión en el ordenamiento jurídico de un nuevo sistema específico de carrera va a contribuir en forma efectiva y eficaz al cumplimiento y realización de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la ley a la entidad beneficiaria del mismo, y por la otra, que no se van a reconocer diferencias de trato para ciertos sectores de servidores públicos que no se encuentren debidamente justificadas y que puedan degenerar en una violación del principio de igualdad de trato.

(...)

Amparada en los criterios que delimitan la competencia legislativa para crear los sistemas específicos de carrera, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que dichos sistemas, aun cuando se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera en ciertos organismos públicos, no tienen identidad propia, es decir, no son considerados por ese sólo hecho como

regímenes autónomos e independientes. Al respecto, ha precisado la Corporación que los sistemas específicos son en realidad una derivación del régimen general de carrera en cuanto que, debiendo seguir sus principios y postulados básicos, sólo se apartan de éste en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades, justificándose en esos casos la expedición de una regulación complementaria más flexible, que permita armonizar y hacer compatible el sistema de carrera ordinario con las atribuciones que le hayan sido asignadas a tales entidades.

(...)

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

2.2.3. De lo visto hasta ahora, se tiene que en la Sentencia C-1230 de 2005²⁴ la Corte reiteró los siguientes asuntos, que ya habían sido definidos anteriormente por la jurisprudencia de esta Corporación:

a. Que existen tres categorías de sistema de carrera administrativa, que son las siguientes:

1. La carrera administrativa general;
2. Las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen constitucional.
3. Las carreras administrativas especiales o regímenes especiales de origen legal, conocidas propiamente como "sistemas específicos de carrera administrativa".

b. Que las carreras o regímenes especiales de origen legal, llamadas también "sistemas específicos de carrera administrativa" de origen legal, son constitucionalmente admisibles siempre que las normas de la carrera general no permitan a las entidades cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfirieran negativamente en la consecución de sus objetivos.

c. La creación legal de sistemas específicos de carrera administrativa implica:

1. Respetar los principios constitucionales relativos al ejercicio de la función pública.
2. Respetar los principios constitucionales relativos al régimen de carrera.
3. La existencia de una razón suficiente.
4. La previa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones del respectivo órgano o institución en que se va a implementar tal sistema específico.

2.3. Los regímenes especiales de carrera administrativa y las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En diversos pronunciamientos la Corte se ha referido a las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil en relación con cada una de las tres categorías de sistema de carrera administrativa a que anteriormente se hizo regencia. En la misma Sentencia C-1230 de 2005 que se viene estudiando, la Corte hizo el siguiente recuento de la evolución de la jurisprudencia sentada al respecto:

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

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

(...)

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

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

(...)

- Posteriormente, frente a lo que puede denominarse una segunda fase, la jurisprudencia, tomando en consideración la existencia en el ordenamiento de los distintos sistemas de carreras -la general y las especiales de origen constitucional y legal-, adoptó una posición de alguna manera antagónica a la primera, en el sentido de sostener que “sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia”. Esta posición fue expuesta por la Corte en la Sentencia C-746 de 1999²⁵, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad promovida, entre otras normas, contra el parágrafo 1° del artículo 4 de la ley 443 de 1998.

(...)

Aun cuando la posición de la Corte en dicha Sentencia se orientaba en la dirección de limitar la competencia de la Comisión únicamente a los sistemas especiales de carrera definidos por la propia Constitución, de lo cual cabía inferir que los sistemas especiales de origen legal sí estaban incluidos en su ámbito de competencia, de alguna manera se entendió que en el mismo fallo la Corte había dejado abierta la posibilidad para que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración política asignara a la referida Comisión Nacional del Servicio Civil, o a cualquier otro órgano del Estado, la administración y vigilancia de los sistemas especiales de origen legal. El equívoco surge como consecuencia de que el fallo, si bien declaró ajustada a la Constitución la norma que adscribía la administración y vigilancia de estos sistemas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo así coherente con la interpretación que allí se había hecho del artículo 130 Superior, en algunos apartes expresó que la facultad legislativa para regular lo atinente a la implementación del régimen de la carrera podía tener incidencia sobre si “la Comisión Nacional

del Servicio Civil tiene o no la competencia señalada en el artículo 130 de la Constitución”.

(...)

A raíz del alcance dado a la Sentencia C-746 de 1999, surge una tercera fase en la línea interpretativa de la Corte sobre el tema de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la que se sostiene que es facultad exclusiva del legislador determinar los órganos encargados de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen legal. Dicha posición aparece consignada básicamente en las Sentencias C-313 de 2003 y C-734 de 2003.

(...)

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

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

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

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

- Si el artículo 130 Superior dispone que la Comisión Nacional del Servicio Civil es la entidad “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos”, excepción hecha de las que tengan carácter especial”, está definiendo dos aspectos puntuales sobre su ámbito de competencia. El primero, que la referida competencia es sobre “las carreras de los servidores públicos”; es decir, que tiene alcance general y que, por tanto, no se puede agotar en un sólo sistema de carrera, la carrera ordinaria o común, sino que se proyecta también sobre otros que, de acuerdo con la exclusión de competencia prevista en la misma preceptiva, no pueden ser sino los sistemas especiales de origen legal. El segundo, que las funciones a ella asignada para administrar y vigilar las carreras se constituye en un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del

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

- La interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir.

- En ese contexto, interpretar que es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera.

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

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

Cabe destacar que, aun cuando es cierto que el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la implementación del sistema de la carrera, tratándose de la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser éste un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil.”

Del anterior recuento y examen hecho detalladamente en la Sentencia en cita, debe concluirse que actualmente existe una jurisprudencia unificada, adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en dicho pronunciamiento, conforme a la cual de la interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 superiores emerge como regla general aquella según la cual los sistemas especiales de origen legal, denominados por el

legislador sistemas específicos de carrera, deben ser administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, recientemente, al decidir la demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra de los artículos 8, 9, 10 (parcial), 11 y 13 (parcial) de la Ley 1033 de 2006, acusados de vulnerar el artículo 130 de la Constitución en relación con la competencia del Consejo Nacional del Servicio Civil en materia de administración y vigilancia de las carreras administrativas especiales²⁶, esta Corporación despachó como improcedente el mencionado cargo de inconstitucionalidad entonces esgrimido, y ratificó la línea jurisprudencial trazada en torno al ámbito de competencia del Consejo Nacional del Servicio Civil, según la cual, en relación con las carreras administrativas de origen legal, como la regulada por la Ley 1033 de 2006, en general las mismas deben ser administradas y vigiladas por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

2.4. Los cargos de la demanda frente a la anterior jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.4.1. Frente a las anteriores conclusiones jurisprudenciales, la demanda sostiene que el legislador es competente para modificar el Sistema General de Carrera y los sistemas especiales previstos en la Constitución, pero no para elevar a la categoría de carrera administrativa especial el régimen del personal civil del Sector Defensa, por lo cual esta determinación exigiría una reforma constitucional. En sustento de su posición esgrime las siguientes razones:

a. Porque admitir que el Congreso mediante ley puede adoptar un régimen de carrera administrativa especial para el Sector Defensa, significa admitir también que mediante la expedición de una simple ley, cualquier entidad podría ser sometida a un régimen especial y sustraída de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

b. Porque mediante ley es posible establecer sistemas específicos de administración de personal, pero no carreras administrativas especiales, pues tal posibilidad implicaría sustraerlas de la competencia de la mencionada Comisión.

c. Porque en los debates previos a la adopción de la Ley no fueron expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria la creación de tal carrera administrativa especial.

2.4.2. En relación con los anteriores cargos, la Corte encuentra que los dos primeros se formulan a partir de una interpretación errada de las facultades del Congreso de la República relativas a la creación de carreras administrativas especiales de origen legal; en efecto, el demandante parte de consideraciones que son contrarias a la jurisprudencia que arriba se reseñó. Ciertamente, de dicha jurisprudencia emerge que existen tres sistemas de carrera administrativa, que son la Carrera Administrativa General, las carreras administrativas especiales de origen constitucional y las carreras administrativas especiales de origen legal. La Corte ha dicho que esta última categoría es constitucionalmente admisible, siempre que se trate de entidades en las cuales la carrera general no permita cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfiriera negativamente en la consecución de sus objetivos. Adicionalmente, como se vio, tras ciertas vacilaciones la jurisprudencia constitucional ha unificado una posición conforme a la cual los sistemas específicos de carrera administrativa como regla general deben ser administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, en la presente oportunidad el demandante alega que el artículo 1° de la Ley 1033 de 2006 sería inconstitucional, porque al establecer un sistema específico de administración de personal para los servidores públicos no uniformados del Sector Defensa, sustraería de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de tal sistema específico. Al respecto la Corte detecta que el artículo 1° se limita a crear un régimen legal de carrera especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Sector Defensa, pero en ningún momento determina cuál es el organismo a cual corresponderá la administración y vigilancia del mismo. En efecto, el tenor literal de esta disposición indica lo siguiente: *“Establézcase un régimen de Carrera Especial para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*. Como puede verse, el cargo de inconstitucionalidad relacionado con la sustracción de dicha carrera especial de la competencia general de la mencionada Comisión parte de un contenido regulador inexistente en el texto legal. En tal virtud, se trata de un cargo que no es cierto. En efecto, la Corte ha dicho que los cargos de la demanda deben ser ciertos²⁷, lo cual significa que deben desprenderse del contenido de una norma jurídica existente y real²⁸, y no de una deducida por el actor o implícita. Como en esta oportunidad la norma acusada no dispone la sustracción de competencia que denuncia el actor, la Corte se inhibirá de analizar el cargo, por ineptitud sustancial de la demanda. Ahora bien, dado que en materia de acción pública de inconstitucionalidad las competencias de la Corte son rogadas y no oficiosas, esta Corporación se abstendrá de analizar si en el caso del régimen de la carrera especial del personal no uniformado del Sector Defensa, sería constitucionalmente posible sustraer la administración y

vigilancia del régimen de carrera de la competencia general de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

2.4.3. En cuanto al tercer cargo esgrimido en contra del artículo 1°, acusación según la cual en los debates previos a la adopción de la Ley no fueron expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria la creación de tal carrera administrativa especial, la Corte encuentra lo siguiente:

Ciertamente, como se vio *ad supra*, la jurisprudencia de esta Corporación ha exigido que el establecimiento por el Congreso de la República de carreras administrativas especiales de origen legal, también llamadas “*sistemas específicos de carrera administrativa*”, obedezca a un principio de razón suficiente. Tal razón suficiente no puede ser otra sino que las normas de la carrera general no permitan a las entidades respectivas cumplir adecuadamente con sus funciones, o interfirieran negativamente en la consecución de sus objetivos.²⁹ De otro lado, la jurisprudencia también ha exigido que previamente al establecimiento de una carrera administrativa especial de origen legal, medie una evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones del respectivo órgano o institución en que se va a implementar tal sistema específico, y que las razones para su adopción sean expuestas durante el correspondiente debate parlamentario.³⁰

2.4.4. En el caso presente, la Corte constata que en la exposición de motivos al Proyecto de Ley N° 258 de 2006, Senado, se expuso lo siguiente:

“La justificación de este proyecto de ley se presenta con base en fundamentos constitucionales que han encargado al Ministerio de Defensa Nacional, a sus entidades descentralizadas, a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, la misión de coadyuvar con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que propenden por brindar a nuestro país la defensa y seguridad nacional a través del empleo legítimo de la fuerza, para mantener la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, y contribuir a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas.

“Las anteriores funciones dejan ver claramente su naturaleza singular y especial, las cuales por tanto deben ser desarrolladas por servidores públicos que respondan a la inmensidad de las mismas, contando por una parte, con unas calidades personales especiales adicionales a las requeridas para cualquier otro empleo público, calidades estas, fundamentadas en la lealtad, la confianza absoluta y el honor, y por otra, con unos conocimientos específicos en el sector defensa cuyos asuntos están en el ámbito exclusivo de reserva, orden público y seguridad nacional.

“Es importante resaltar, que el Ministerio de Defensa Nacional siempre ha respetado los preceptos legales establecidos a través de la normatividad legal que hacen referencia al empleo público. No obstante, siempre se ha diferenciado de los demás sectores públicos toda vez que la seguridad nacional implica necesariamente un trabajo militar y policial, acompañado de la gestión laboral del personal civil no uniformado, personal que en cumplimiento de su labor de manera imprescindible se ve avocado (sic) a conocer lugares e información de defensa y seguridad, temas de gran trascendencia para cualquier Nación, y que en salvaguarda de los mismos comporta dar una connotación especial a la forma de vinculación, permanecía, ascenso y retiro de este personal a la entidad.

“Por lo anterior, dada la naturaleza de las funciones que cumple la institución y por razones de “necesidad” o “conveniencia pública”, se requiere que la misma cuente con una normatividad especial que regule el ingreso, la permanencia, el retiro y los aspectos relacionados con la administración de personal de los servicios públicos civiles no uniformados, que en aplicación del criterio de flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, pueda adecuarse a dicha necesidad con el fin de satisfacer adecuadamente el interés general y la efectiva prestación del servicio constitucionalmente encomendado.”³¹

Vista la anterior explicación sobre la razón de la necesidad del establecimiento de la carrera administrativa especial para el personal no uniformado del Sector Defensa, la Corte aprecia que sí se hicieron explícitas dentro del trámite legislativo las razones por las cuales era necesario crear dicha carrera administrativa especial. De manera particular observa que no es cierto, como lo afirma la demanda, que lo único que hubiera dicho durante dicho debate era que se necesitaba garantizar la estabilidad de un buen número de empleados del sector defensa que tenían la categoría de provisionales.

Por todo lo anterior la Corte encuentra que no es posible decir, como lo hace la demanda, que en los debates previos a la adopción de la Ley no hayan sido expuestos ningún tipo de criterios o razones válidas para explicar por qué era necesaria la creación de la carrera administrativa especial para el personal no uniformado del Sector Defensa. En tal virtud, no prospera este tercer cargo esgrimido en contra del artículo 1° de la

Ley 1033 de 2006.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en la parte resolutive de la presente decisión será declarada la exequibilidad del artículo 1° de la Ley 1033 de 2006.

3. Examen de constitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 1033 de 2006.

3.1. Cuestión previa. Ausencia de cosa juzgada.

En la Sentencia C-211 de 2007³², la Corte examinó el cargo de inconstitucionalidad dirigido contra las expresiones “...así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal”, contenidas en el artículo 2° de la Ley 1033 de 2006, acusadas de desconocer el numeral 10° del artículo 150 superior, por falta de la precisión exigida por dicha norma en relación con las leyes que conceden facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República.

Tras llevar a cabo el análisis respectivo, la Corte concluyó que sin bien las facultades a las que se refería las expresiones acusadas eran amplias, estaban precisamente delimitadas en su objeto.

Dado que, como se verá enseguida, el cargo que se esgrime en la presente oportunidad en contra del artículo 2° es diferente, pues constituye una acusación por supuestos vicios de trámite, que radicarían en la aprobación de la disposición sin las mayorías constitucionalmente exigidas, se tiene que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En tal virtud, la Corte entra a examinar la acusación formulada ahora en contra del artículo 2° de la Ley 1033 de 2006.

3.2. Problema jurídico.

Los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006 confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República para (i) expedir las normas con fuerza de ley que contengan el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y (ii) para expedir las normas con fuerza de ley para modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades que integran el Sector Defensa, respectivamente. En contra de estas dos disposiciones se aduce un cargo de inconstitucionalidad por vicios de trámite, conforme al cual la aprobación de las mismas no se ajustó al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política ni a los artículos 117-2 y 119-2 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, toda vez que no fueron aprobados por mayoría absoluta de los miembros de las cámaras legislativas, especialmente en el Senado de la República.

Al respecto, al Corte observa que efectivamente la norma constitucional citada en la demanda prescribe que las leyes que confieren al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley requieren ser aprobadas por “la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”³³; así mismo el artículo 119 numeral 2° de la Ley 5ª de 1992, que contiene el Reglamento del Congreso, formula la misma exigencia³⁴. Por su parte, el artículo 117 *ibídem* define qué se entiende por mayoría absoluta, al señalar en su numeral 2° que cuando se exija tal mayoría debe entenderse que la decisión debe ser adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes de la respectiva corporación legislativa, previa la configuración de quórum decisorio.³⁵

Así pues, como el objeto de los artículos 2° y 3° de la Ley 5ª de 1992 es otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, los mismos han debido ser aprobados por mayoría absoluta de votos.

Al constatar el cumplimiento de la anterior exigencia constitucional, la Corte encuentra lo siguiente:

3.3. Aprobación por mayoría absoluta de votos en el primer debate conjunto en las comisiones Séptimas de Senado y Cámara:

3.3.1 Según certificación expedida por Secretario General de la Comisión Séptima del Senado de la República, que obra en el expediente³⁶, el 16 de mayo de 2006, en sesiones conjuntas de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del H. Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes, cuya Acta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 558 del 22 de noviembre de 2006, *“con una asistencia de catorce (14) Senadores correspondiente a igual número de miembros totales integrantes de dicha Célula congresional... los artículos 2° y 3°, sobre los cuales indaga la Corte, fueron votados y aprobados en bloque... Como quiera que, antes de la votación, ninguno de los Honorables Senadores pidió verificación del quórum, y tampoco se solicitó votación nominal, el número de Senadores votantes a favor de los citados artículos, corresponde a catorce (14), en tanto que no se registró ningún voto negativo. En consecuencia, se cumplió con el requisito constitucional de mayoría absoluta, al cual se refiere el artículo 150.10 superior, que exige tal mayoría, que para el caso de los integrantes de la Comisión Séptima del H. Senado de la República, tal mayoría absoluta corresponde a ocho (8) votos.”* (Negrillas fuera del original)

3.3.2. Por su parte, el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, a pesar de haber sido requerido para ello, no allegó al expediente una certificación similar a la anterior, remitida por el Secretario General de la Comisión Séptima del Senado. No obstante, el Despacho del Magistrado sustanciador, revisando el Acta 01 de 2006, correspondiente a la reunión conjunta de las comisiones séptimas constitucionales de Senado y Cámara en donde se aprobó en primer debate el proyecto de ley N° 258/06 Senado - N° 272/06 Cámara, constató que en dicha reunión se verificó que existía un quórum decisorio de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, con catorce representantes³⁷. Puestos a votación los artículos 2 y 3, en bloque con otro grupo de artículos, fueron aprobados por los miembros de la Comisión Séptima sin constancia de votos negativos³⁸.

3.4. Aprobación por mayoría absoluta de votos en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

3.4.1. Obra en el expediente³⁹ la certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Angelino Lizcano, en donde se afirma lo siguiente:

“El suscrito Secretario General de la Cámara de Representantes

Certifica:

“Que en sesión plenaria de la H. Cámara de Representantes del 31 de mayo de 2006 de 2006 se hicieron presentes ciento cuarenta y un (141) Honorables Representantes, fue considerada y aprobada aprobado (sic) en votación ordinaria por mayoría de los presentes, la ponencia para segundo debate, el articulado y el título del proyecto de ley N° 272/06 Cámara -258/06 Senado ““Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía 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 artículo 150 de la Constitución Política.” Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por el Subsecretario General de la Corporación... y en el Acta de Sesión Plenaria N° 232 de mayo 31 de 2006, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 de 2006 (...).

Respecto de la mayoría de votos con los que se aprobaron los artículos 2° y 3° de la Ley 1033 de 2006, con todo respeto me permito manifestar que fueron votados en bloque con el resto del articulado en votación ordinaria y por mayoría de los presentes(...).” (Negrillas fuera del original)

3.4.2. Por su parte, el Despacho del Magistrado sustanciador, revisando el Acta N° 219 correspondiente a la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 31 de mayo de 2006, en la que surtió la anterior aprobación⁴⁰, corroboró que en dicha reunión, tras verificarse la existencia de quórum decisorio, la Plenaria de la Cámara aprobó el informe de ponencia, el articulado del proyecto y el título del mismo, sin constancia alguna de votos negativos.

3.5. Aprobación por mayoría absoluta de votos en el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

3.5.1. Obra en el expediente⁴¹ la certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República, doctor Emilio Otero Dajud, que es del siguiente tenor:

“El suscrito Secretario General del Senado de la República

“Certifica

“Que en sesión plenaria del día martes seis (06) de junio de 2006, se discutió y aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley N° 258/06 Senado - N° 272/06 Cámara “Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía 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 artículo 150 de la Constitución Política., registrado el quórum contestaron a lista cien (100) Senadores, tal como consta en la página 2 de la Gaceta N° 225 de fecha 05 de julio de 2006.

Revisada el Acta Correspondiente los artículos 2° y 3°, se aprobaron en segundo debate con el quórum decisorio con un total de 99 senadores, dejando constancia de voto negativo a estos artículos el Honorable Senador LUIS CARLOS AVELLANEDA.” (Negrillas fuera del original)

3.5.2. Por su parte, el Despacho del Magistrado sustanciador, revisando el Acta N° 51 correspondiente a la Sesión Plenaria del Senado de la República del 6 de junio de 2006 en la que surtió la anterior aprobación⁴², corroboró que en dicha reunión, tras verificarse la existencia de quórum decisorio⁴³, la Plenaria del Senado aprobó en bloque los artículos 1 a 8⁴⁴, dejando constancia de voto negativo únicamente el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

3.5.3 La anterior aprobación en votación ordinaria del proyecto de Ley N° 258/06 Senado - N° 272/06 Cámara satisface las exigencias constitucionales sobre mayoría absoluta.

La Corte estima que en esta oportunidad la aprobación del proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, en votación ordinaria, sin constancia de votos negativos en todos los debates (salvo el del senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona en la plenaria del Senado de la República⁴⁵) y sobre la base de quórum decisorio en todos los casos, se ajusta a los cánones constitucionales aunque las respectivas certificaciones no indiquen con exactitud cuántos congresistas votaron en sentido afirmativo la aprobación de dicho proyecto de ley. Lo anterior, por cuanto la regulación legal de la “votación ordinaria” no exige necesariamente un conteo exacto de los votos, tal como ha sido explicado por esta Corporación de la siguiente manera:

“La votación ordinaria es un modo de votación, que se distingue de la nominal y de la secreta. El concepto es definido con nitidez por los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 en los siguientes términos:

ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta.

La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.

ARTICULO 129. Votación ordinaria. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación.

El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente.

Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación."

"La votación ordinaria es entonces una de las posibles maneras de aprobar una decisión en el Congreso, comúnmente llamada "pupitrazo". El artículo 129 que acaba de transcribirse señala que *"El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe"*. La verificación persigue determinar el número de votos proferidos a favor o en contra, y la referida norma señala un método para establecerlo: *"los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación."*

"La expresión "El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe", admite diversas interpretaciones: i) conforme con una primera, debe entenderse que si no hay verificación posterior, y el secretario dice que la decisión fue aprobada o improbada, debe presumirse que así lo fue, pero que de esta información secretarial no es posible concluir si la aprobación se surtió por mayoría absoluta, es decir que contó con el apoyo de más de la mitad de los integrantes de la célula legislativa. ii) otra interpretación sería entender que dado que para que haya votación es menester que esté acreditado el quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional⁴⁶, cuando el secretario dice que la decisión o propuesta fue aprobada, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, a pesar de no haber mediado verificación sobre este hecho.

La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio, es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior."⁴⁷

Así pues, habiéndose aprobado en las dos Cámaras de la manera estudiada el proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006, la Corte encuentra que se cumplió la exigencia de aprobación por mayoría absoluta a que se refieren los artículos 150 numeral 11 de la Constitución y 119 numeral 2º de la Ley 5ª de 1992, en tal virtud, no prosperan los cargos de inconstitucionalidad formal aducidos en contra de los artículos 2 y 3.

4. Demanda en contra del artículo 4º de la Ley 1033 de 2006.

4.1. Problema jurídico planteado en la demanda.

La demanda se dirige concretamente contra el inciso 1º del artículo 4º, que dispone que para la vinculación de personal civil no uniformado del Sector Defensa se deberá efectuar un estudio de seguridad de carácter reservado a los aspirantes a ocupar cargos, el cual deberá resultar favorable para acceder a los mismos; la demanda arguye que dicha norma contraría los artículos 1º, 5º, 13, 25, 40-7 y 125 de la Constitución Política, porque el personal al que se dirige la disposición no ejecuta operaciones de carácter marcial, de inteligencia ni de seguridad, por lo cual no estaría justificado que se exigiera el estudio de seguridad a que alude la disposición. Tal exigencia atenta contra la dignidad humana, la igualdad, el derecho al trabajo, el derecho de acceder a los cargos públicos y de participación democrática, y a la vez desconoce la presunción constitucional de buena fe. De manera particular, el demandante estima que el carácter reservado del estudio de seguridad no puede hacerse efectivo frente al interesado, y que así lo ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional.

Para los intervinientes, la exigencia del estudio de seguridad está justificada por la confianza que es requerida para ocupar cargos en el Sector Defensa, debido al manejo de asuntos de alta confidencialidad que impone el ejercicio de la función pública en este sector. Algunas intervenciones recuerdan que la Corte ha dicho que la reserva de estos estudios no se predica respecto de las personas objeto de los mismos. La vista fiscal sostiene que la Corte también se ha pronunciado sobre el tema en varias ocasiones, y que conforme a esta jurisprudencia el estudio de seguridad sólo resulta admisible en la medida en que se garanticen los derechos fundamentales de la persona.

Así las cosas, la Corte debería establecer si resulta constitucionalmente justificado que se practique un estudio de seguridad al personal que aspira a vincularse a la función pública en el Sector Defensa, y las condiciones en que la práctica de dicho estudio resulta conforme con la axiología de la Carta. No obstante lo anterior, primero debe establecerse si sobre el asunto planteado se ha producido o no el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

4.2. Cosa juzgada en relación con los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos en contra del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006.

Mediante la Sentencia C-211 de 2007⁴⁸, esta Corte decidió la demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra de los incisos 1° y 2° del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, acusados de vulnerar los artículos 13 (igualdad), 29 (derecho de defensa y debido proceso), 40-7 (desempeño de cargos públicos), 125 (derecho de accesos a la carrera administrativa), 15 (derecho a la honra y al buen nombre), 20 (derecho de rectificación de informaciones) y 25 (derecho al trabajo).

Tras recordar la jurisprudencia constitucional sentada con ocasión de demandas dirigidas contra normas similares, particularmente la expuesta en las sentencias C-942 de 2003 y C-1173 de 2005, la Corte consideró que en aplicación de los mismos criterios recogidos en esos pronunciamientos, procedía condicionar la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006, en el sentido según el cual el carácter reservado del estudio de seguridad se impone frente a terceros, pero no frente a la persona concernida. Igualmente, en el entendido según el cual el estudio de seguridad realizado por las autoridades competentes debe fundarse en razones neutrales derivadas de hechos objetivos, ciertos, específicos y relevantes, demostrativos de que con la vinculación del aspirante se pondría en peligro o se lesionaría la seguridad de las personas que laboran en el sector defensa o la seguridad ciudadana, y que en caso en que el informe sea desfavorable, el acto administrativo correspondiente -con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción o cuando se trate de proveer en provisionalidad un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante sistema de mérito- dará aplicación al inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, dado que en esta oportunidad la demanda se dirige contra la misma norma demandada, es decir, en contra del inciso 1° del artículo 4°, y que los cargos son sustancialmente iguales, pues se acusa la violación de las mismas normas constitucionales, la Corte detecta que se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, en la presente ocasión se estiman vulnerados los artículos 13 (derecho a la igualdad), 25 (derecho al trabajo en condiciones dignas), 40-7 (derecho de desempeño de cargos públicos) y 125 (derecho de accesos a la carrera administrativa) de la Constitución Política, que también se consideraban desconocidos en la anterior oportunidad; y aunque adicionalmente ahora se estiman desconocidos los artículos 1° y 5° superiores, las acusaciones dirigidas contra estas dos últimas disposiciones constitucionales están comprendidas dentro de la acusación global formulada en la primera demanda. Ciertamente, el cargo por violación de dichos artículos 1° y 5° se contrae a afirmar que la exigencia del estudio de seguridad atenta contra el derecho de acceder al trabajo y al ejercicio de funciones públicas en condiciones de *dignidad*.

Así las cosas, en la parte resolutive de la presente decisión se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-211 de 2007⁴⁹, en relación con la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 4° de la Ley 1033 de 2006.

5. Demanda en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

5.1. Problema jurídico planteado en la demanda.

5.1.1. El artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 dispone que con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos del Sistema General de Carrera Administrativa y de la Carrera Especial del Sector Defensa, se cobrará a los aspirantes un derecho de participación en dichos concursos; este derecho consiste en una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencial, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles.

5.1.2. En contra del anterior precepto, varias de las demandas acumuladas en este proceso esgrimen en conjunto las siguientes acusaciones:

- a. El artículo 9° vulnera el Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, referentes al carácter participativo de la organización política, puesto que desconoce que muchos ciudadanos carecen de los recursos económicos para participar en el concurso; por lo tanto, la exigencia de un pago para intervenir en el mismo afecta su derecho de participación en el ejercicio del poder político.
- b. El artículo 9° desconoce el derecho a la igualdad, pues los ciudadanos con capacidad económica podrán pagar los derechos de participación en el concurso, y aquellos que carecen recursos económicos suficientes no podrán hacerlo. Lo anterior vulnera de manera particular el aparte del artículo 13 superior que ordena proteger a las personas que “por su condición económica” se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.
- c. Al exigir el pago mencionado, el artículo 9° desconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas proclamado por el artículo 25 de la Carta, y la obligación de las autoridades de propiciar las condiciones para que todos los ciudadanos puedan acceder al trabajo, a la que se refiere la misma norma superior. Igualmente vulnera el derecho de acceso al desempeño de funciones públicas recogido en el canon 40-7 superior.
- d. El artículo 9° viola también varios convenios internacionales suscritos por Colombia en materia de Derecho al trabajo, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Arts. 1, 2-1 y 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 3, 25 y 26), la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 24). No obstante, la demanda radicada bajo el número D-6451, en la cual se contienen esta acusación, omite expresar las razones por las cuales el artículo 9° desconocería estos instrumentos internacionales, y porqué ello incidiría en el desconocimiento de la Constitución.
- e. La Constitución no dispone que para acceder a los concursos para la provisión de cargos de carrera administrativa deba pagarse ningún derecho económico, y al contrario, afirma que la ley debe fijar únicamente las condiciones y requisitos “para determinar los méritos y cualidades de los aspirantes”.
- f. Finalmente, en la demanda radicada bajo el número D-6441 se formularon los siguientes cargos:

“Así mismo, violenta el artículo 158 Superior sobre la unidad de materia, por cuanto, salvo mejor parecer, consideramos que el ingreso al servicio público al ser gratuito, no puede ser objeto de gravámenes, los cuales tampoco podrían recaudarse en el evento de ser legalmente establecidos, sino a partir de la siguiente vigencia a la cual se establezcan.

Finalmente vulnera el artículo 338 de la constitución por cuanto la ley que rige las tarifas de las tasas y contribuciones que se lleguen a cobrar, implica establecer métodos para definir los costos y los beneficios en cada caso, los cuales deben ser guiados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, cuestión esta que no se tramitó en ningún momento.” (Negrillas fuera del original.)

5.1.3. Como se relató en el acápite de Antecedentes, respecto de las anteriores acusaciones varios de los intervinientes afirman que, sobre el cobro de derechos para participar en concursos públicos para provisión de cargos de carrera administrativa, la Corte ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, considerando exequibles tal clase de cobros; una de las intervenciones incluso postula que sobre el asunto existe cosa juzgada material; otra agrega que el referido cobro está constitucionalmente justificado, por los altos costos que origina una convocatoria de esta naturaleza, y por la obligación ciudadana de contribuir a al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

5.1.4. Así mismo, la vista fiscal sostiene que el asunto del cobro de derechos por la participación en concursos públicos ya ha sido estudiado por la Corte, hallándolo exequible.

5.1.5. Así las cosas, como cuestión previa corresponde a la Corte estudiar si sobre el asunto del cobro de derechos de participación en los concursos públicos para provisión de cargos de carrera, la Corte se ha pronunciado precedentemente.

5.2. Cosa juzgada parcial en relación con lo decidido respecto del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 en la Sentencia C-211 de 2007⁵⁰.

En la Sentencia C-211 de 2007⁵¹, la Corte examinó el cargo de inconstitucionalidad dirigido contra el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, cargo según el cual dicha norma, entre otras, sería inconstitucional por desconocer el principio de unidad de materia a que se refieren los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Tras examinar la materia y el título de la Ley en general, así como los debates surtidos para aprobarla, en dicha Sentencia la Corte encontró que la referida acusación esgrimida en contra del artículo 9° no estaba llamada a prosperar.

Así las cosas, en cuanto en esta oportunidad, entre los varios cargos presentados en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, se encuentra uno fundado en la presunta violación del principio de unidad de materia, la Corte detecta que sobre este asunto ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, por lo cual en la parte resolutive de la presente decisión ordenará estarse a lo resuelto en aquella oportunidad.

En cuanto a las demás las acusaciones que se aducen ahora respecto del artículo 9°, la Corte observa que toman pie en la vulneración de otras normas y principios constitucionales distintos de los que se estimaban desconocidos en la demanda que dio origen a la Sentencia C-211 de 2007; por lo cual, en relación con ellas no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada absoluta por lo decidido en esa providencia; en tal virtud, la Corte debe entrar a examinar los nuevos cargos formulados respecto del artículo 9°.

Ahora bien, para llevar a cabo tal examen, es necesario recordar brevemente la doctrina sentada en otros pronunciamientos de esta Corporación, cuando al estudiar normas similares al artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 se refirió a la constitucionalidad del cobro de derecho de participación en los concursos convocados para proveer cargos de carrera administrativa.

5.3. Jurisprudencia relativa al cobro de derecho de participación en los concursos convocados para proveer cargos de carrera administrativa.

5.3.1. Sentencia C-666 de 2006⁵²: En la Sentencia C-666 de 2006, esta Corporación estudió, entre otros asuntos, la constitucionalidad del artículo 74 de la Ley 998 de 2005 que rezaba así:

“Artículo 74. De conformidad con el artículo 45 del Decreto-Ley 760 de 2005 y para financiar los costos que se destinen para el fin allí establecido, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, a cargo de los aspirantes, como derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio o quien esta delegue.

*Si el valor recaudado es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo, de conformidad con lo señalado por el artículo 30 de la Ley 909 de 2004.”(Negritas fuera del original)*⁵³

La anterior disposición había sido acusada (i) de vulnerar el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, al autorizar el cobro de un valor sin haber señalado el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto; y (ii) de vulnerar los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución, pues el cobro de un valor a cargo de los aspirantes, como derecho de participación en los concursos convocados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no guardaba ninguna relación con la determinación de los méritos y calidades de los concursantes, impedía el acceso a los cargos públicos de quienes no tenían los medios económicos para poder participar o se encontraran desempleados, y constituía una discriminación por razones económicas, que no realizaba los fines esenciales del Estado.

Para declarar la exequibilidad del artículo acusado, la Corte estimó en primer lugar que, al establecer el cobro de un valor a cargo de los aspirantes como derecho de participación en los concursos, el legislador había fijado directamente la tarifa de una tasa, por lo cual no se hacía necesario que se hicieran explícitos, en la propia ley, los criterios que hubieran tenido en cuenta para el efecto. En efecto, sobre el particular expuso lo siguiente:

“Como se ha establecido que en la norma acusada el legislador fijó directamente la tarifa de una tasa, la Corte pasa a examinar si se vulneró el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución.

La Corte ha determinado al alcance del inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, en los siguientes términos: “la Constitución no exige que para la fijación de la tarifa por el legislador se hagan explícitos, en la propia ley, los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto. Tal exigencia sólo resulta aplicable cuando se permita que la tarifa sea fijada por las autoridades administrativas, caso en el cual la ley deberá establecer el método y el sistema para definir los costos y la forma de hacer su reparto. Se trata de una garantía del principio de legalidad del tributo, conforme a la cual si bien, de manera excepcional y en atención a la complejidad que en ocasiones reviste el establecimiento de las tarifas para tasas o contribuciones, se permite que dichas tarifas sean fijadas por las autoridades administrativas, se exige, en todo caso, que el sistema y el método para definir los costos o los benéficos, así como la forma de hacer su reparto se fijen por la ley, o las ordenanzas o los acuerdos” (sentencia C-992 de 2001)⁵⁴.

“En efecto, al prever la norma legal acusada un determinado valor como lo es la suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados de los niveles técnicos y asistenciales y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los demás niveles, queda claro que el legislador estableció directamente la tarifa de una tasa, lo cual indica que no era necesario que se hicieran explícitos en la misma norma los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto, exigencia que se aplica solamente cuando se permite que sean las autoridades administrativas las que fijen la tarifa correspondiente.

Por consiguiente, no se aprecia vulneración al artículo 338 de la Constitución.”

En segundo lugar, respecto del cargo según el cual el cobro de una tarifa para la participación en los concursos para acceder a la función pública no guardaba ninguna relación con la determinación de los méritos y calidades de los aspirantes, impedía el acceso a los cargos públicos de quienes no tienen los medios económicos para participar o se encuentran desempleados, introducía una discriminación por razones económicas y no realizaba los fines esenciales del Estado, la Corte igualmente lo consideró improcedente, por cuanto el margen de configuración legislativa para regular los requisitos y condiciones de ingreso y ascenso a los cargos de carrera era amplio, y los fines de la carrera administrativa no se desatendían con el establecimiento de una tarifa diferencial para participar en los concursos respectivos; lo anterior por las siguientes razones:

“(…) por cuanto i) lo cancelan únicamente quienes se inscriban en los concursos de méritos por lo que la carga impuesta no corresponde a todas las personas o ciudadanos, ii) no se está favoreciendo procesos de selección fundados en el clientelismo, la negociación, el favoritismo, la voluntad del funcionario, el nepotismo y la filiación política, iii) se está ante una disposición legal de carácter abstracto e impersonal que tiende a responder de manera justa y equitativa todas las diversas situaciones que se presentan en la comunidad como son las circunstancias de carencia de recursos o de desempleo, iv) los montos estipulados por el legislador y que deben sufragar los aspirantes resultan razonables y proporcionados al permitir que puedan participar todas las personas en dichos concursos, y v) busca establecerse condiciones de responsabilidad y seriedad en los aspirantes.”⁵⁵ Tampoco puede olvidarse que la norma legal acusada responde al cumplimiento previo de determinados requisitos académicos al aspirarse a cargos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y demás niveles profesionales. Por consiguiente, no se está desconociendo el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), ni se está impidiendo su acceso a quienes carecen de recursos económicos o están desempleados.

Por el contrario, el establecimiento de la tasa en estudio, corresponde al cumplimiento de un deber constitucional del ciudadano como lo es el “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad” (art. 95-9 superior).

“(…)

No puede desconocerse las implicaciones logísticas (instrumentos técnicos e infraestructura adecuada) y repercusiones financieras que tiene la realización de los concursos de méritos, atendiendo la cobertura y tamaño de las convocatorias que corresponde realizar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que demanda una debida planeación, organización y ejecución del sistema de carrera⁵⁶. Tampoco puede olvidarse la orden impuesta por el legislador⁵⁷ dentro del término perentorio establecido de realizar las convocatorias a concursos de méritos. Mucho menos puede desconocerse que el Estado desarrolla los fines esenciales sociales al trasladar el presupuesto indispensable con destino a la Comisión Nacional del Servicio Civil y que las entidades respectivas deben cubrir los recursos faltantes por los costos que genere los procesos de selección.

Como se aprecia de las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en relación con la convocatoria No. 01 de 2005, se establece un valor promedio a pagar por los aspirantes de \$13.600 para los empleos de niveles técnico y asistencial y de \$20.400 para los niveles asesor y profesional. También se señala que el número de cargos convocados son aproximadamente 70.000, donde los valores de ejecución de los mismos ascienden a dos millones de pesos por cargo⁵⁸. Así mismo, se indica que el Estado ha trasladado los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de las funciones que les competen a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las vigencias fiscales 2005 y 2006⁵⁹. Finalmente, los dineros faltantes corresponderá asumirlos a las entidades respectivas que requieran proveer los cargos⁶⁰.

Por consiguiente, existe una justificación constitucional para que el Estado cobre a los aspirantes una suma determinada por la participación en los concursos, que viene a constituir sólo el pago de una parte de los costos totales que implica la realización de los procesos de selección, lo que a su vez asegura la racionalización del gasto y la eficacia y economía de la función administrativa (art. 209 constitucional)."

Finalmente, para explicar porqué el cobro de una tasa con base en una tarifa diferencia no desconocía el derecho a la igualdad y no podía considerarse discriminatorio, la Corte recordó que las tasas buscaban ser una contraprestación a un servicio prestado por la administración, llamadas a ser canceladas por quienes los utilizaban y no por todos los ciudadanos; dijo al respecto la Sentencia:

"De igual forma, en relación con la violación del derecho a la igualdad debe recordarse, como se ha señalado en esta decisión, que la tasa se distingue de los tributos parafiscales y de los impuestos ya que su finalidad radica principalmente en que se paga como contraprestación de un servicio prestado por la administración y se cancela solamente por quienes lo utilizan y no por todos los ciudadanos⁶¹. Esta corporación en sentencia C-1107 de 2001⁶², señaló que el principio de equidad "se desenvuelve como derecho a la igualdad dentro del campo fiscal, en íntima correspondencia con el principio de la generalidad del tributo que de suyo constituye basamento del derecho a la igualdad frente a las cargas públicas".

"En este caso, la tarifa establecida por el legislador a cargo de quienes se inscriban a los concursos de méritos no constituye un tratamiento tributario distinto por razones económicas o de desempleo por cuanto atiende a una finalidad aceptada constitucionalmente como lo es el contribuir a la financiación de los gastos del Estado, y se establece su cancelación por igual a todos los aspirantes que se inscriban. La suma equivalente a un salario mínimo legal diario para empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, constituye un monto razonable y proporcionado que pueden sufragar quienes aspiran a participar en los concursos, que además le imprime seriedad al mismo pues al concurso se presentará solo quienes realmente tenga un interés en el mismo, haciendo que los costos y esfuerzos del Estado para convocar al mismo se oriente a la realización de su finalidad.

Ahora, la tarifa establecida por el legislador es diferencial y progresiva atendiendo el nivel del cargo al que se aspira, estableciendo así un menor valor para quienes aspiran a concursar a empleos de menor nivel o un mayor valor a cargos de mayor jerarquía, lo cual se ajusta al principio de igualdad en materia tributaria en la medida que desarrollo los fines esenciales del Estado social de derecho en cuanto a la justicia distributiva."

5.3.2. Sentencia C-741 de 200663. En la Sentencia C-741 de 2006 la Corte resolvió la demanda intentada en contra de un aparte del mismo artículo 74 de la Ley 998 de 2005. Dicho aparte era el que a continuación se subraya y destaca dentro del texto de dicha norma:

"ARTÍCULO 74. De conformidad con el artículo 45 del Decreto-Ley 760 de 2005 y para financiar los costos que se destinen para el fin allí establecido, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, a cargo de los aspirantes, como derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio o quien esta delegue.

Si el valor recaudado es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo, de conformidad con lo señalado por el artículo 30 de la Ley 909 de 2004."(Negrillas fuera del original)⁶⁴

La demanda aducía cargos iguales a los estudiados en la oportunidad anterior⁶⁵, y la Corte recordó que en Sentencia C-666 de 2006⁶⁶ había resuelto declarar exequible, por los cargos examinados, el artículo 74 de la Ley 998 de 2005. Agregó que el problema jurídico que había abordado en esa oportunidad era igual al que se formulaba en la nueva demanda, por lo cual en relación con las expresiones acusadas, “a cargo de los aspirantes”, se había configurado la cosa juzgada constitucional.

5.4. La cosa juzgada material.

5.4.1. La norma legal examinada en la Sentencia C-666 de 2006⁶⁷ era el artículo 74 de la Ley 998 de 2005. La norma demandada en la presente oportunidad es el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006. Cada una de estas disposiciones dispone lo siguiente:

Artículo 74 de la Ley 998 de 2005:

“ARTÍCULO 74. De conformidad con el artículo 45 del Decreto-Ley 760 de 2005 y para financiar los costos que se destinen para el fin allí establecido, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, a cargo de los aspirantes, como derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio o quien esta delegue.

Si el valor recaudado es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo, de conformidad con lo señalado por el artículo 30 de la Ley 909 de 2004.”(Negrillas fuera del original)

Artículo 9° de la Ley 1033 de 2006:

“ARTÍCULO 9°. Con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera que convoque la Comisión Nacional del Servicio Civil y la especial del Sector Defensa, la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes, como derechos de participación en dichos concursos, una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles. El recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio Civil o quien esta delegue.

“Si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo.

“PARÁGRAFO. Las personas que hayan pagado el valor de la inscripción para participar en el grupo dos de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrán derecho a participar en los procesos de selección que se adelanten en cumplimiento de las normas especiales de carrera que se expidan en desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley, sin que deban cancelar nuevamente la inscripción. Las personas que se inscriban por primera vez deberán sufragar los gastos de inscripción que se establezcan para el efecto.

Como puede verse, ambas normas comparten el siguiente contenido regulador: (i) señalan que con el fin de financiar los costos de la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera, (ii) la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrará a los aspirantes (iii) una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y (iv) de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, (v) como derechos que se causen por la participación en dichos concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma. Que (vi) el recaudo lo hará la Comisión Nacional del Servicio o quien esta delegue, y (vii) que si el valor del recaudo fuere insuficiente para atender los costos del proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo.

Las diferencias que se acusan entre ambas normas radican en que el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 hace explícitamente extensiva la regla del cobro de derechos de participación en los concursos al caso de la convocatoria para proveer cargos en la carrera especial del Sector Defensa; no obstante, el carácter general del artículo 74 de la Ley 998 de 2005 permitía entender que la disposición también cobijaba al concurso del Sector Defensa. Además, el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006 incluye un párrafo, no previsto en el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, que dispone que aquellas personas que en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 hubieran cancelado los derechos para participar en *“el grupo dos de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrán derecho a participar en los procesos de selección que se adelanten en cumplimiento de las normas especiales de carrera que se expidan en desarrollo de las facultades conferidas en la presente ley, sin que deban cancelar nuevamente la inscripción”*.

Así pues, salvo lo dispuesto en el párrafo del artículo 9°, respecto del cual no se dirige en el presente proceso ningún cargo específico y particular, las dos normas que se acaban de comparar tienen un contenido regulador igual. Se pregunta entonces la Corte, si, como lo sugieren algunos de los intervinientes, se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada material.

5.4.2. El concepto de cosa juzgada material, su diferencia con las figuras de la cosa juzgada formal y la cosa juzgada relativa, y la consecuencias prácticas de estas distinciones en el presente caso: Esta Corporación ha vertido una jurisprudencia conforme a la cual la *“cosa juzgada material”* se presenta cuando después de proferido un fallo de constitucionalidad respecto de una norma determinada, la Corte debe estudiar otra disposición distinta que sea: (i) idéntica en su tenor a aquella sobre la cual recayó el pronunciamiento anterior, o (ii) no literalmente idéntica, pero con un contenido normativo igual al de la otra norma examinada. En estos dos casos, por cuanto el asunto objeto de juicio ya ha sido decidido anteriormente, la Sala Plena de la Corte debe proferir un fallo inhibitorio, por carencia de objeto de la decisión.

Ahora bien, si la norma acusada no es otra distinta de aquella sobre la cual recayó el fallo anterior, sino la misma norma antes examinada, se presenta el fenómeno de *“cosa juzgada formal”*, que puede dar lugar al rechazo de la demanda por el magistrado sustanciador⁶⁸.

En efecto, sobre la diferencia entre estos dos conceptos -cosa juzgada material y formal-, la Corporación ha dicho:

*“El fenómeno de la cosa juzgada no sólo se presenta cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que posteriormente resulta nuevamente demandada. Adicionalmente, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada cuando la decisión anterior pese a no recaer sobre la misma disposición cobija, sin embargo, otra literalmente igual o con contenidos normativos idénticos. En este último sentido, “(e)l fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica: tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto”.*⁶⁹ (Negrillas fuera del original)

Y sobre el mismo tópico también había afirmado:

*“Ha sido pues clara esta Corporación en que tanto sus decisiones sobre inexequibilidad, como aquellas sobre exequibilidad, están cobijadas por la cosa juzgada; en que, cuando se trata de normas con contenidos idénticos, así sus textos literales normativos difieran entre sí, y cuando respecto de una de ellas existe una decisión previa del juez constitucional, obra en relación con los contenidos que le son propios y respecto de la otra, el fenómeno de la cosa juzgada en sentido material.”*⁷⁰ (Negrillas fuera del original)

Además, explicando por qué la decisión sobre la existencia del fenómeno de la cosa juzgada material debe ser adoptada por la Sala Plena de la Corporación y no por el magistrado sustanciador al admitir la demanda, la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

“Existe cosa juzgada material cuando la disposición que se acusa tiene un contenido normativo idéntico al de otro artículo sobre el cual la Corte ya ha emitido pronunciamiento, por lo que los argumentos jurídicos que sirvieron de fundamento para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de éste serían totalmente aplicables a aquélla y la decisión que habría de adoptarse sería la misma que se tomó en la sentencia anterior. No obstante, considera la Corte que la declaración de la existencia de cosa juzgada material no puede ser adoptada por un sólo Magistrado sino por la Sala Plena de la Corte, por medio de una sentencia adoptada por la mayoría, por las siguientes razones: -La

existencia de cosa juzgada material, equivale a la declaración de exequibilidad o inexecuibilidad de un precepto legal. Y de acuerdo con la Constitución (arts. 241 y s.s.) y la ley (estatutaria de la administración de justicia, el decreto 2067/91 y el reglamento interno de la Corte), es esta Corporación en Sala Plena la que debe adoptar decisiones de esa índole.- Las providencias que profiere la Corte en ejercicio del control constitucional, son de obligatorio cumplimiento y producen efectos erga omnes. Pero para que ello tenga lugar, es necesario que el fallo lo emita el órgano constitucionalmente competente, en este caso, la Sala Plena. De no ser así, se estaría aceptando que las decisiones de inconstitucionalidad o constitucionalidad de un precepto legal se adopten por un solo magistrado, lo cual contraría el orden supremo.

No sucede lo mismo en los casos en que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada formal, la cual tiene lugar "cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio. Supone la vinculación jurídica que surge para el juez constitucional en relación con el precepto en sí mismo formalmente considerado". Pues es claro que en este evento, no se está decidiendo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada disposición legal, sino simplemente se trata de la constatación de un hecho: que la Corte ya ha emitido pronunciamiento sobre la norma que nuevamente se acusa y, en consecuencia, se le informa al actor esta situación. Ha de entenderse que cuando el inciso final del artículo 6º. del decreto 2067 de 1991, autoriza rechazar "las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada", se refiere única y exclusivamente a la cosa juzgada formal. Decisión que la puede adoptar el Magistrado a quien se le ha repartido la demanda o la Sala Plena de la Corte, tal como se lee en este mismo precepto." ⁷¹

La Corte observa que en el presente caso, dado que la norma acusada es otra distinta de aquella que fue demandada dentro del proceso que culminó con la Sentencia C-666 de 2006, pero que su alcance regulador es igual al de esa disposición (salvo el párrafo contra el cual no se dirige ningún cargo concreto), podría pensarse se estaría frente al fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional material, que debería ser declarado por la Sala Plena de la Corporación. Empero, la forma en que fue adoptada la decisión en aquella oportunidad corresponde al de la figura de la cosa juzgada constitucional relativa, pues el artículo 74 de la Ley 998 de 2005, en la parte resolutive de la Sentencia C-666 de 2006, fue declarado exequible "por los cargos examinados". Por lo anterior, para determinar si efectivamente se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada material, la Corte debe revisar si los cargos examinados en aquella oportunidad, formulados en contra del artículo 74 de la Ley 998 de 2005, eran los mismos que ahora se esgrimen contra el artículo 9º de la Ley 1033 de 2006. Ciertamente, la cosa juzgada relativa, y más cuando ella es explícita como ocurre en el presente caso, impide a la Corte volver a pronunciarse sobre aquellos asuntos de relevancia constitucional sobre los que versó el anterior pronunciamiento.

5.4.3. Al respecto la Corte observa lo siguiente: en la presente ocasión se acusa el artículo 9º porque (i) la exigencia de pago de derechos para intervenir en el concurso afectaría el derecho de participación en el ejercicio del poder político de las personas carentes de capacidad de pago; (ii) la disposición desconocería el derecho a la igualdad, discriminando a aquellos ciudadanos que carecen recursos económicos suficientes; (iii) el cobro de derechos de participación en el concurso desconocería el derecho al trabajo en condiciones dignas proclamado por el artículo 25 de la Carta; (iv) el acceso a los cargos públicos debe estar determinado únicamente por los méritos y cualidades de los aspirantes; (v) al fijar las tarifas de las tasas y contribuciones el legislador debe establecer métodos para definir los costos y los beneficios, lo que no sucedería en este caso.

Adicionalmente a los anteriores cargos, la demanda radicada bajo el número D-6451 afirma que el artículo 9º viola también varios convenios internacionales suscritos por Colombia en materia de Derecho al trabajo. No obstante, en cuanto omite de manera absoluta expresar las razones por las cuales el artículo 9º desconocería tal categoría de instrumentos internacionales, y por qué ello incidiría en el desconocimiento de la Constitución, la Corte observa que en este punto la demanda no satisface el requisito a que alude el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, conforme al cual las demandas, en las acciones públicas de inconstitucionalidad, deberán contener "(l)as razones por las cuales dichos textos se estiman violados". En tal virtud, en este punto la demanda resulta sustancialmente inepta.

Así mismo, la demanda alega que el artículo 9º "así mismo, violenta el artículo 158 Superior sobre la unidad de materia, por cuanto, salvo mejor parecer, consideramos que el ingreso al servicio público al ser gratuito, no puede ser objeto de gravámenes, los cuales tampoco podrían recaudarse en el evento de ser legalmente establecidos, sino a partir de la siguiente vigencia a la cual se establezcan. Acusación esta que no resulta clara, pues las razones que se exponen para explicar por qué resultaría desconocido el principio de unidad de materia a que alude el artículo 158 superior no consultan el alcance de tal principio, que consiste en que todos los artículos de las leyes se refieran a una misma materia, y que durante el trámite de su aprobación todas las iniciativas se avengan a esta misma unidad temática.

La Corte ha explicado que la obligación de exponer las razones por las cuales las normas constitucionales son desconocidas por un determinado precepto legal, impone que la en la exposición de tales razones haya un mínimo de claridad. "La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de

inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”⁷²

En el presente caso, como se dijo, la acusación por la presunta vulneración del artículo 158 superior no se funda en razones relativas a aquello en lo que consiste el principio de unidad de materia, sino en otras razones concernientes a la supuesta gratuidad constitucional del ingreso al servicio público, y al principio constitucional de anualidad de los tributos. Por tal razón, al no existir ninguna relación entre las razones de la violación y el alcance del precepto constitucional que se estima vulnerado, este cargo también resulta inepto para llevar a un pronunciamiento de fondo.

Ahora bien, salvo los dos cargos que resultan ineptos por las razones que se acaban de explicar, los demás cargos formulados en contra del artículo 9] de la Ley 1033 de 2006 son los mismos que en su oportunidad fueron esgrimidos en contra del artículo 74 de la Ley 998 de 2005, y que fueron estudiados en la Sentencia C-666 de 2006⁷³. Ciertamente, como arriba se dijo, en esa ocasión el artículo 74 fue acusado de inconstitucionalidad por (i) de vulnerar el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, al autorizar el cobro de un valor sin haber señalado el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto; y (ii) de vulnerar los artículos 2, 13, 40-7 y 125 de la Constitución, pues el cobro de un valor a cargo de los aspirantes, como derecho de participación en los concursos convocados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, no guardaba ninguna relación con la determinación de los méritos y calidades de los concursantes, impedía el acceso a los cargos públicos de quienes no tenían los medios económicos para poder participar o se encontraran desempleados, y constituía una discriminación por razones económicas, que no realizaba los fines esenciales del Estado.

Como puede verse, una y otra demanda estimaban que existía un problema de falta de definición legal del método de fijación de la tarifa de la tasa que se cobraba a los aspirantes, lo que implicaba la vulneración del artículo 338 superior; y que el cobro de derechos de participación en los concursos públicos (i) desconocía el derecho a la igualdad, (ii) el derecho de acceso al trabajo en condiciones dignas, (iii) el derecho de participación en el ejercicio del poder político, y (iv) el mérito como único factor determinante del acceso a la carrera administrativa.

Así pues, de un lado la Corte ha establecido que el alcance normativo del artículo 74 de la Ley 998 de 2005 es igual al del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, salvo en lo relativo al párrafo de esta última disposición, respecto del cual no se esgrimen cargos de inconstitucionalidad concretos. Y de otro lado ha constatado que los cargos esgrimidos en contra de la primera de estas disposiciones, estudiados en la Sentencia C-666 de 2006, son los mismos que ahora se aducen en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006⁷⁴. En tal virtud, respecto de esta última disposición, se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada material, que determina que la Corte, en la parte resolutive de la presente Sentencia, ordene estarse a lo resuelto en la referida Sentencia C-666 de 2006.

6. Cosa juzgada constitucional en relación con la demanda dirigida en contra del artículo 10° de la Ley 1033 de 2006.

La Corte constata que, estando en trámite el presente proceso, se produjo la Sentencia C-211 de 2007⁷⁴, mediante la cual esta Corporación declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, a partir de la fecha de su promulgación. En sustento de la anterior decisión, la Corte consideró lo siguiente:

En relación con el inciso primero del artículo 10, sostuvo que resultaba contrario al respeto del principio de mérito, así como al derecho a acceder a la administración pública en condiciones de igualdad, eximir a aquellos concursantes que se encontraran vinculados a la administración bien sea en provisionalidad o en carrera, de la prueba de preselección, cuando dicha prueba tuviera carácter habilitante. Recordó que la jurisprudencia ha señalado a este respecto que las regulaciones de los sistemas de concursos no pueden establecer criterios de selección cuya evaluación no sea susceptible de ser aplicada a todos los concursantes, incluyendo tanto a los inscritos en carrera como a los que no lo están. Pues si bien a los servidores en situación de provisionalidad se les deben garantizar el respeto de sus derechos, al mismo tiempo no puede desconocerse el principio del mérito que permita una real y franca competencia en condiciones de igualdad. Por tal motivo, el inciso primero del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006 fue declarado inexecutable.

En cuanto al inciso segundo el mismo artículo, de igual manera la Corte lo estimó inexecutable, pues aunque consideró que no planteaba ninguna dificultad desde el punto de vista del respeto de los principios de mérito e igualdad tener la experiencia como una prueba más, en tanto en sí misma se evaluara de manera igual para todos los concursantes, en cambio resultaba discriminatorio el mayor valor que se ordenaba darle a la

experiencia relacionada con el cargo objeto de concurso, pues implicaba una ventaja para quien lo estuviera ocupando, en detrimento de quienes no estuvieran vinculados a la administración.

En cuanto al inciso tercero del artículo 10, que autorizaba a la Comisión Nacional de Servicio Civil para introducir modificaciones a la Convocatoria 01 de 2005, acorde con los mandatos legales contenidos en los dos incisos anteriores, como quiera al desaparecer los mismos dicho inciso tercero dejaba de tener sentido, la Corte lo declaró igualmente inexecutable.

En la presente ocasión el artículo 10 de la Ley 1033 de 2006 es acusado de desconocer los cánones 1, 13, 25, 40-7, 125 y 209 de la Constitución, por las siguientes razones: (i) por resultar contrario al carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano a que se refiere el artículo 1° de la Carta, así como la prevalencia del interés general sobre el particular; (ii) por desconocer el principio de igualdad a que aluden los artículos 13 y 209 superiores, en cuanto permite un tratamiento preferencial sin justificación alguna, y por cuanto no puede presumirse que quienes lleven ocupando un cargo por más de seis meses tengan más conocimientos, estén mejor capacitados o tengan más méritos para seguirlo ocupando; (iii) por vulnerar el canon 25 superior, referente al trabajo en condiciones dignas, al excluir a los empleados en provisionalidad de una fase del concurso, en detrimento de los demás aspirantes; (iv) por ser contrario al numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución, toda vez que conforme a dicha norma superior todos los ciudadanos tienen derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, pero la norma demandada concedería ventajas inmerecidas a un pequeño grupo que resulta sustraído de la obligación de demostrar sus méritos y capacidades; (v) y finalmente, por contradecir el canon 125 constitucional, pues dicha norma superior obliga a que el ingreso y ascenso a los cargos públicos se haga previo cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados por la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, y contrario a lo anterior, el artículo 10 de la Ley acusada “crea condiciones inmerecidas de privilegio”.

En cuanto al inciso 2° del artículo 10°, referido al mayor valor que debe asignarse a la experiencia relacionada con las funciones del cargo, en la presente oportunidad se demanda su inconstitucionalidad por violación del artículo 13 superior, alegando que “la experiencia que tiene la persona en el cargo que ocupa no la habilita automáticamente para ocupar el cargo, pues eso solo se define con la aplicación de los diferentes medios de prueba.”

Como puede verse, las acusaciones esgrimidas dentro del presente proceso se dirigen a cuestionar únicamente los incisos 1 y 2 del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, que como se acaba de explicar fueron declarados inexecutable por esta Corporación en la comentada Sentencia C-211 de 2007. En tal virtud, en relación con estos dos incisos de dicho artículo ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, por lo cual en la parte resolutive de la presente decisión se ordenará estarse a lo resuelto en la citada providencia.⁷⁵

7. Examen de constitucionalidad del artículo 13° de la Ley 1033 de 2006.

7.1. El problema jurídico.

7.1.1. El artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 ordena que, para garantizar la culminación de las convocatorias que vienen en curso para la provisión de los empleos provisionales del Sistema General y de los Sistemas Específicos de Carrera Administrativa, se prorrogue el periodo de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC-, por el término de 24 meses.

En contra de la anterior disposición, la demanda postula un cargo de inconstitucionalidad formal, según el cual la disposición sería inexecutable al haber sido vulnerados los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución durante el trámite de su aprobación. Lo anterior por cuanto, al decir de la demanda, se habría desconocido el principio de consecutividad, pues el artículo no se habría debatido ni aprobado en la sesión conjunta de las comisiones de Senado y Cámara, en donde se surtió el primer debate reglamentario, y tampoco habría sido debatida ni aprobada en la plenaria de esta última corporación legislativa. Por lo tanto, la norma sólo habría sido aprobada en uno de los cuatro debates requeridos, el de la plenaria del Senado; carencia esta que fue suplida a través de la comisión accidental de conciliación, que en últimas vino a sustituir a las comisiones y a las plenarios en la redacción de la norma. Adicionalmente, por su contenido temático, la disposición desconocería el principio de unidad de materia, y, finalmente, también existiría una inconstitucionalidad formal, en cuanto no habrían transcurrido los quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, exigidos por las normas constitucionales y reglamentarias.

7.1.2. Los intervinientes sostienen que la regla conforme a la cual debe transcurrir un lapso de quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no resulta aplicable para el caso en que las comisiones de ambas corporaciones legislativas hayan dado primer debate conjunto al proyecto; que el núcleo temático de la Ley 1033 de 2006 es la Carrera Administrativa General y la Especial del Sector Defensa, y que la prórroga del periodo de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil guarda relación de conexidad temática con dichas materias, pues dicha Comisión debe vigilar y administrar la aplicación de las normas sobre carrera administrativa; finalmente, en lo relativo a la acusación por presunto desconocimiento del principio de consecutividad, por la ausencia de cuatro debates en la aprobación del artículo 13, indican que tal cargo de inconstitucionalidad desconoce que lo que hizo la Comisión de Conciliación fue acoger el texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República, constituido por 13 artículos, más un artículo nuevo aprobado por la Cámara de Representantes.

7.1.3. Así las cosas, en relación con el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, correspondería a esta Corporación definir (i) si en su aprobación se respetó el principio de consecutividad y el de unidad de materia, que exigen que durante el proceso de aprobación de las leyes todas las iniciativas legislativas sean debatidas y aprobadas en cuatro debates, y que todas versen sobre la misma materia; y (ii) si en la aprobación del artículo 13 debía observarse la norma según la cual entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra, debían transcurrir al menos quince días hábiles, o si por haberse surtido el primer debate en forma conjunta en las comisiones séptimas de ambas cámaras, dicha norma no estaba llamada a ser observada.

Para estudiar los anteriores problemas jurídicos, la Corte (i) inicialmente revisará cuál fue el trámite que se surtió para la aprobación del artículo 13 acusado; (ii) luego recordará su jurisprudencia relativa al principio constitucional de consecutividad; (iii) recordará también que mediante la Sentencia C-211 de 2007⁷⁶, la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, acusado junto con otros artículos de la misma Ley de desconocer el principio de unidad de materia, y concluyó que dicha norma no desconocía el mencionado principio; (iv) enseguida la Corte estudiará si el tema sobre el que versa el artículo 13 fue considerado y debatido desde el primer debate en comisión; y (v), finalmente la Corte revisará las normas reglamentarias especiales relativas al primer debate conjunto de los proyectos de ley, para establecer si en esos casos es menester observar la regla según la cual entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra, debían transcurrir al menos quince días hábiles, a fin de establecer si por este concepto el trámite impartido al artículo 13 se ajustó o no a la Constitución.

7.3. Trámite surtido en el Congreso de la República para la aprobación del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006.

7.3.1. El proyecto de ley N° 258 de 2006 -Senado -, 272 de 2006 -Cámara *“por el cual se establece la carrera administrativa especial para los empleados públicos civiles no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de sus entidades descentralizadas, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y se derogan unas disposiciones de la Ley 909 de 2004”* fue presentado el 30 de marzo de 2006 por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, por intermedio del Ministro de Defensa. El texto de dicho proyecto, junto con la exposición de motivos correspondiente, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 58 del 4 de abril de 2006.

En este proyecto no se incluye la propuesta normativa correspondiente al actual artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

7.3.2. En virtud del mensaje de urgencia remitido por el señor Presidente de la República, el proyecto de ley fue objeto de primer debate conjunto en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, que para esos efectos sesionaron juntas el día 16 de mayo de 2006⁷⁷. La ponencia para este primer debate conjunto propuso respaldar el proyecto de ley presentado por el Gobierno, e introducirle algunas modificaciones provenientes de otros tres proyectos de ley de similares características, que habían sido presentados por sendos miembros del Congreso⁷⁸, y que habían sido retirados por sus autores.

Ahora bien, en el texto puesto por los ponentes a consideración de las comisiones séptimas de la Cámara y del Senado, tampoco se incluye la propuesta normativa correspondiente al actual artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.⁷⁹

Por su parte, el texto definitivamente aprobado por las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de la Cámara y Senado de la República, aparece publicado en la Gaceta del Congreso N°145 del 30 de mayo de 2006, páginas 3 y siguientes, y en él no se incluye tampoco la propuesta normativa correspondiente al actual artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

7.3.3. La ponencia conjunta para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y en la plenaria del Senado de la República aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 145 del martes 30 de mayo de 2006, y dentro de ella, el nuevo texto legislativo sometido a consideración de los congresistas, que recoge ciertas propuestas modificatorias, tampoco incluye una disposición correspondiente al actual artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

7.3.4. El segundo debate y la aprobación del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar el día 31 de mayo de 2006. El Acta N° 232 correspondiente a esta reunión aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 de 27 de junio de 2006. En la página 21 de dicha Gaceta se lee la forma en la cual se introdujo al proyecto durante el debate un artículo nuevo, correspondiente al actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006. La introducción de este nuevo artículo se hizo después de haberse aprobado el texto completo del proyecto que venía en curso, en los siguientes términos:

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez G. Informa:

Ha sido aprobado el articulado señor presidente.

Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archobold:

Sírvase leer las proposiciones del Representante Pedro Jiménez, como artículos nuevos.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez G. Informa:

Artículo Nuevo: Con el fin de garantizar la culminación de las convocatorias para la provisión de los empleos provisionales del sistema en general y sistemas específicos de carrera administrativa, prorróguese el período de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil por el término de 24 meses.

Pedro Jiménez.

Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archobold:

Se somete a consideración de la Cámara de Representantes la proposición, se abre la discusión, continúa, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿Aprueba la honorable Cámara de Representantes la proposición leída?

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez G. Informa:

Ha sido aprobada.

(...)”

7.3.5. El segundo debate y la aprobación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República tuvo lugar el día 6 de junio de 2006. El Acta N° 51 correspondiente a esta reunión aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 225 de 5 de julio de 2006. La aprobación del proyecto aparece en las páginas 26 a 34 de dicha Gaceta, cuya lectura demuestra que el Senado de la República no aprobó como artículo nuevo ninguna disposición correspondiente al actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006.

7.3.6. Para conciliar las discrepancias entre los proyectos de ley aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República fue designada una Comisión Accidental de Conciliación, que preparó un informe en el cual se lee lo siguiente: *“previo análisis, se concluyó acoger el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República integrado por trece artículos el día 06 de junio de 2006 más el artículo nuevo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 31 de mayo de 2006.”*⁸⁰ (subrayas fuera del original).

Este informe de conciliación fue aprobado en la plenaria del Senado de la República en la Sesión ordinaria del 12 de junio de 2006, según consta en el Acta N° 53, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 227 del 5 de julio de 2006, páginas 10 y 11. Así mismo fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del martes 13 de junio de 2006, recogida en el Acta N° 235 que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006, página 13.

7.3.7. Después de haber revisado minuciosamente el proceso de aprobación legislativa del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, la Corte extrae las siguientes conclusiones: Es cierto, como lo afirma la demanda, que la propuesta legislativa correspondiente a ese artículo no se incluía en el proyecto que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, como tampoco en aquel proyecto presentado por el grupo de ponentes a consideración de las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras legislativas, que dieron primer debate conjunto al proyecto de ley. Así mismo, es cierto que el artículo no fue considerado ni aprobado en ese primer debate conjunto de dichas comisiones. La propuesta legislativa correspondiente al actual artículo 13 fue introducida bajo la forma de artículo nuevo durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, que le impartió su aprobación. La plenaria del Senado de la República no consideró, debatió ni aprobó la inclusión de una nueva disposición correspondiente al actual artículo 13. La Comisión de conciliación nombrada para superar las divergencias en los textos aprobados por ambas Cámaras legislativas acogió el texto aprobado por el Senado de la República, más el artículo nuevo propuesto en la Cámara de Representantes correspondiente al actual artículo 13. Este informe de conciliación fue aprobado por ambas corporaciones.

Visto lo anterior, entra la Corte a examinar si el anterior proceso legislativo implica el desconocimiento del principio constitucional de consecutividad. Para ello procede a recordar brevemente su jurisprudencia relativa a al mismo, y la relación que tiene con los principios de unidad de materia e identidad flexible que dominan el trámite de aprobación de los proyectos de ley.

7.4. Los principios constitucionales de consecutividad, de unidad de materia y de identidad flexible, que dominan el trámite de aprobación de los proyectos de ley.

7.4.1. En diversas oportunidades esta Corporación ha tenido la ocasión de estudiar el problema que plantea la inclusión de artículos nuevos dentro de los proyectos de ley que vienen en trámite en el Congreso de la República, cuando tal inclusión tiene lugar durante el segundo debate en alguna de las dos plenarias de cualquiera de las cámaras legislativas⁸¹. Por eso, en esta ocasión se limitará a reiterar brevemente la jurisprudencia sentada en torno a este asunto.

7.4.2. Entre los varios fallos en los que se ha analizado la situación descrita, se encuentran las Sentencias C-305 de 2004⁸² y C-714 de 2006⁸³, en las cuales la Corte recordó que la posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley durante el segundo debate parlamentario es reconocida por las normas constitucionales que se refieren al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras referentes al mismo asunto contenidas en el Reglamento del Congreso. En especial, estos fallos recordaron que los artículos 160 de la Constitución⁸⁴ y 178 de la Ley 5ª de 1992⁸⁵ de manera concreta permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene.

Ahora bien, en las sentencias que se vienen comentando la Corte así mismo explicó que si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates son exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, la posibilidad de introducción de nuevos artículos o iniciativas en el segundo debate hace que el texto del proyecto de ley no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso. Así pues, es decir por la facultad de introducción de nuevos artículos en el segundo debate, a la postre los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resultan idénticos, *“por lo cual se prevé en la Constitución un mecanismo para superar estas divergencias, que consiste en integrar comisiones accidentales que reunidas conjuntamente deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. (C.P. Art. 161)”*.⁸⁶

Destacaron también los fallos en comento, que *“el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 se refiere explícitamente a que la divergencia que da lugar*

a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “disposiciones nuevas”.⁸⁷ Por lo cual, resultaba claro que las plenarias podían agregar al proyecto que se tramitaba nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implicara que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas fueran inconstitucionales. Es decir, dijo la Corte, “la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, más no para todos y cada uno de sus artículos”.⁸⁸ Y sobre las razones de esta realidad jurídica, en la Sentencia C-305 de 2004⁸⁹ se indicó:

“Lo anterior ha llevado a la jurisprudencia a explicar que el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos.” (Negrillas fuera del original)

Por lo anterior, la jurisprudencia ha dicho que, “como el principio de identidad implica que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso. Es decir, los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa deben conjugarse con el unidad de materia que exige que el asunto de que trata el proyecto sea el mismo durante todo su decurso en el Congreso.”⁹⁰

Ahora bien, en la Sentencia C- 1147 de 2003⁹⁰, la Corte precisó la jurisprudencia la relación que existe entre los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y a la relevancia de los mismos frente a la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley en curso. En efecto, en esta providencia se hizo hincapié en que en virtud de la relación que existe entre estos tres principios, la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto. En efecto, sobre el particular se vertieron entonces estas consideraciones:

“Ciertamente, aun cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo⁹². Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, “implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución”.⁹³

“5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia. En torno al principio de unidad de materia (C.P. art. 158), la hermenéutica constitucional ha destacado su importancia como instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa, en cuanto por su intermedio se pretende asegurar que el proceso de formación de la ley sea en realidad consecuencia de un amplio y respetuoso debate democrático, en el que se garantice que los diversos asuntos que la componen se analicen y discutan por parte de las distintas bancadas y corrientes políticas que integran las instancias congresionales, evitando con ello la aprobación de textos normativos no discutidos o no relacionados con los que sí fueron tratados⁹⁴.”

Pero al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restrin[gir] gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley⁹⁵.”

5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios

introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

5.2.8. Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P. art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara.”⁹⁶ (Negrillas fuera del original)

En conclusión, podría decirse (i) que la Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, (ii) siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; (iii) en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia.

7.5. El caso concreto. La materia o asunto de que trata la Ley 1033 de 2006, frente al contenido normativo del artículo acusado. La inclusión del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes.

7.5.1. Como se dijo anteriormente, la propuesta legislativa correspondiente al artículo 13 no se incluía en el proyecto que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional y tampoco fue considerado ni aprobado en el primer debate conjunto surtido en las comisiones séptimas del Senado y la Cámara de Representantes. Dicha propuesta fue introducida bajo la forma de artículo nuevo durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, que le impartió su aprobación, pero en cambio la plenaria del Senado de la República no consideró, debatió ni aprobó la inclusión de una nueva disposición correspondiente al actual artículo 13.

Visto lo anterior y estudiada la jurisprudencia precedente relativa a la inclusión de artículos nuevos durante el trámite de aprobación de los proyectos de ley, la Corte estima que la inclusión del actual artículo 13 de la Ley 1033 por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes *prima facie* no constituiría un vicio de inconstitucionalidad, siempre y cuando el asunto del que trata la disposición hubiera sido tratado y aprobado en las comisiones séptimas de ambas cámaras legislativas, que dieron primer debate conjunto al proyecto de ley, y además fuera posible establecer que el mismo asunto guarda una relación de conexidad con la materia general de la ley.

Así las cosas, para establecer si el artículo acusado es o no inconstitucional, resulta necesario determinar cuál es la materia de la ley dentro de la cual se inserta, y precisar, además, si el asunto de que trata la disposición fue tratado y aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

7.5.2. La materia de la Ley 1033 de 2006 frente al contenido temático del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006.

En la Sentencia C-211 de 2007⁹⁷, esta Corporación estudió la materia de la Ley 1033 de 2006. Al respecto sostuvo que del examen de los principales elementos relevantes del trámite legislativo seguido por el proyecto que culminó con la expedición de dicha ley, podían extraerse varias conclusiones, a saber:

i) Que si bien el proyecto inicial presentado por Gobierno Nacional aludía exclusivamente al establecimiento de la “Carrera Administrativa Especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa”, posteriormente las comisiones Séptimas Constitucionales de ambas cámaras en debate conjunto habían decidido modificar el título del proyecto para indicar de que con el mismo igualmente se modificaban algunas disposiciones de la ley 909 de 2004, e introducir algunos artículos nuevos relativos tanto a ese tema como a

otros referentes en general a los concursos para ingresar a la carrera administrativa, y en particular a la convocatoria que para el efecto venía en curso al momento de la discusión del proyecto.

ii) Que el objeto de los debates -y de la ley finalmente aprobada- no se había reducido a la carrera administrativa especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, sino que había abarcado dos grandes asuntos, cuales eran la carrera especial aludida y las modificaciones que en ejercicio de su potestad de configuración el Legislador había decidido establecer a la Ley 909 de 2004 en materia de concursos.

iii) Que el título de la ley señalaba específicamente que por la misma “ *se establece la Carrera Administrativa Especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía 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 artículo 150 de la Constitución Política*”, lo que mostraba este carácter multitemático del proyecto finalmente adoptado por el Congreso.

iv) Que ante la inquietud planteada sobre este punto por algunos senadores durante los debates, se había puesto de presente y aclarado que desde el primer debate en Comisiones se habían debatido una serie de temas adicionales a la creación de la Carrera para el Sector Defensa, temas que en unos casos eran derivados de dicha creación, pero en otros correspondían a la regulación general del sistema de concursos que implicaba la modificación de algunas normas de la Ley 909 de 2004, así como ajustes a la convocatoria en curso adelantada en cumplimiento de la misma ley.

Establecido lo anterior, y recordando los criterios establecidos por la Corte en materia de respeto del principio de unidad de materia⁹⁸, en la Sentencia en comento la Corte consideró que era preciso establecer si los textos acusados en esa oportunidad constituían desarrollos de las unidades temáticas sobre las que habían versado los debates, por lo cual procedió a efectuar dicho análisis para establecer concretamente si esas las disposiciones acusadas, entre ellas el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, constituían o no una especie de cuerpo extraño.

Al respecto, visto este carácter multitemático de la Ley 1033 de 2006, consideró que el referido artículo 13, entre otros, mal podía considerarse como un cuerpo extraño totalmente ajeno a la ley que invadiera sin explicación el asunto específico de su regulación. Por el contrario, estimó que dicha norma se enmarcaba claramente dentro del objeto de dicha ley por lo cual en manera alguna podía considerarse contrario al mandato del artículo 158 superior.

Destacó la Corte que la unidad de materia “*no significa simplicidad temática*”⁹⁹, de tal suerte que en un proyecto de ley el Legislador sólo pueda referirse a un único tema. Pues la expresión “*materia*” había sido siempre interpretada por la jurisprudencia desde una perspectiva “*amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley*”¹⁰⁰. En tal virtud, era claro que entre la regulación de un sistema especial de carrera y las modificaciones que en materia de concursos pudiera hacerse a la regulación general sobre la materia, a las competencias del órgano encargado de regular y administrar el sistema, y a las implicaciones que se derivaran respecto de una convocatoria en curso, evidentemente se encontraban relaciones de todos estos tipos.

Así pues, con fundamento en todos los argumentos anteriores, la Corte concluyó que el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, prorroga el término de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil para efectos de realizar los ajustes y modificaciones a la Convocatoria 001 de 2005, a fin de culminarla satisfactoriamente, tenía una clara relación de conexidad una Ley que entre sus temas dominantes regulaba los concursos para la provisión de cargos del Sistema General de Carrera y que de manera especial contenía normas referentes a dicha Convocatoria 001 de 2005.

7.5.3. La inclusión del actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes.

Según se dijo anteriormente, la jurisprudencia indica que la inclusión de un nuevo artículo durante el trámite de aprobación de los proyectos de ley, por la plenaria de una de las Cámaras legislativas, *prima facie* no constituye un vicio de inconstitucionalidad, siempre y cuando sea posible establecer que el mismo asunto guarda una relación de conexidad con la materia general de la ley y además el asunto del que trata la nueva

disposición haya sido tratado y aprobado en la Comisión de la misma Cámara donde se surtió el primer debate, según fue sentado por esta Corporación en la Sentencia C- 1147 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En el presente caso, en la Sentencia antes transcrita, la Corte encontró que el asunto de que trata el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 sí guarda una relación de conexidad con la materia general de esa Ley. Así las cosas, bastaría con establecer que tal asunto haya sido también tratado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes de dónde provenía el proyecto, para poder concluir que la norma no irrespetó los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia.

Para establecer lo anterior, en otras oportunidades precedentes¹⁰¹ la Corte ha entendido que no se trata de establecer si concretamente la regla precisa contenida en el artículo introducido durante el segundo debate fue un asunto debatido o no en la comisiones que surtió el primer debate. Sino que, más bien, dentro del criterio flexible que ha caracterizado el examen de las normas legales acusadas de desconocer el principio de unidad de materia, entiende que de lo que se trata es de verificar si, de manera general, el tema de la nueva disposición fue un asunto tratado desde el inicio del decurso del proyecto.

En efecto, la jurisprudencia ha explicado que *“la aplicación del principio de identidad (...), no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restrin[gir] gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.”*^{102, 103}

Así pues, dentro del carácter flexible reconocido al principio de unidad de materia, la Corte verificará si el tema general de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil fue considerado desde el inicio del debate del proyecto que vino a ser la Ley 1033 de 2006. Al respecto encuentra lo siguiente:

Desde la ponencia para primer debate conjunto, que propuso respaldar el proyecto de ley presentado por el Gobierno, e introducirle algunas modificaciones provenientes de otros tres proyectos de ley de similares características que habían sido presentados por sendos miembros del Congreso¹⁰⁴ y que habían sido retirados por sus autores, se incluyeron dentro del texto del proyecto normas referentes a las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En efecto, el proyecto de ley presentado por los ponentes a dichas comisiones conjuntas para su aprobación incluía ya la propuesta normativa correspondiente al actual artículo 8°, referente a la autorización a dicha Comisión para realizar los ajustes y modificaciones a que hubiera lugar respecto de la Convocatoria 001 de 2005 que venía en curso, a fin de adecuarla a las previsiones de la nueva ley. También incluía el actual artículo 9° que le concedía facultades a la misma Comisión para cobrar derechos de participación en los concursos públicos para provisión de Cargos de Carrera Administrativa General y de Carrera especial del Sector Defensa. Igualmente permitía a dicha Comisión determinar la exclusión de los funcionarios en provisionalidad, respecto de la obligación de presentar la prueba básica general de conocimientos.

Así pues, el tema general de las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil venía tratándose desde el primer debate en las comisiones conjuntas de ambas cámaras legislativas. Visto lo anterior, la Corte concluye que aunque el actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 no se incluyó en el proyecto inicial que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, y tampoco fue considerado ni aprobado en el primer debate conjunto surtido en las comisiones séptimas del Senado y la Cámara de Representantes, sino que dicha propuesta fue introducida bajo la forma de artículo nuevo durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, lo cierto es que de manera general, las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, concretamente para efectuar los ajustes y modificaciones a que hubiera lugar respecto de la Convocatoria 001 de 2005 que venía en curso sí fue un asunto tratado y aprobado desde el primer debate conjunto al proyecto que se convirtió en la Ley 1033 de 2006.

Dentro de este contexto, la prórroga del período de los actuales miembros no resulta ser un tema nuevo, sino un aspecto más de la regulación de dichas facultades.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que la introducción del actual artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes se ajustó a los artículos 160 de la Constitución¹⁰⁵ y 178 de la Ley 5ª de 1992¹⁰⁶ que de manera concreta permiten que,

durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene; y también respetó los requisitos jurisprudenciales que indican que *“un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.”*¹⁰⁷

Por todo lo anterior, no prosperan los cargos relativos al desconocimiento del principio de consecutividad que informa el proceso de expedición de las leyes.

7.6. Cargo de inconstitucionalidad formulado en contra del artículo 13 por la supuesta omisión de la regla conforme a la cual deben transcurrir quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, exigidos por las normas constitucionales y reglamentarias.

Según un segundo cargo de inexecutableidad por razones de trámite, el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 sería inconstitucional en cuanto no habrían transcurrido los quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, exigidos por las normas constitucionales y reglamentarias.

Al respecto la Corte observa lo siguiente:

Según se estudió anteriormente, en virtud del mensaje de urgencia remitido por el señor Presidente de la República, el proyecto de ley fue objeto de primer debate conjunto y de aprobación en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, que para esos efectos sesionaron juntas el día 16 de mayo de 2006¹⁰⁸. El segundo debate y la aprobación del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar el día 31 de mayo de 2006. El segundo debate y la aprobación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República tuvo lugar el día 6 de junio de 2006. Lo anterior demuestra que, como lo señala la demanda, entre la aprobación del proyecto de ley en el segundo debate en la Cámara de Representantes y la aprobación del mismo en la segundo debate en el Senado de la República no transcurrieron los quince días hábiles, exigidos por el artículo 160 de la Constitución Política.

Sin embargo, en la presente ocasión esta circunstancia no determina la inconstitucionalidad de la Ley 1033 de 2006, ni concretamente la del artículo 13 acusado por esta razón. Lo anterior, porque el hecho de haberse dado el primer debate en forma conjunta por las dos comisiones de ambas cámaras, en virtud del mensaje de urgencia gubernamental, eximía al Congreso de la República de observar el aludido plazo. Ciertamente, la regla conforme a la cual debe transcurrir tal lapso de quince días hábiles entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no resulta aplicable para el caso en que las comisiones de ambas corporaciones legislativas hayan dado debate conjunto al proyecto, pues así lo señala expresamente el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del reglamento del Congreso, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTICULO 183. Proyecto a la otra Cámara. Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara. Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras.” (Negrillas fuera del original)

Nótese como la norma transcrita expresamente introduce una excepción a la regla que exige dejar pasar un lapso de quince días hábiles entre la aprobación de un proyecto de ley en segundo debate en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, excepción que se configura cuando el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales de ambas cámaras, como sucede en esta oportunidad. En ese caso, el segundo debate incluso puede ser simultáneo. En todo caso, debe respetarse el término constitucional de ocho días que debe transcurrir entre el debate conjunto en las comisiones conjuntas y el debate en las plenarias. (C.P Art. 160)

Así pues, visto que la regla de trámite que se alegaba incumplida no era aplicable para el caso de la aprobación en segundo debate del proyecto

que vino a ser la Ley 1033 de 2006, este último cargo de inconstitucionalidad será despachado como improcedente.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en la presente sentencia, los artículos 1, 2, 3 y 13 de la Ley 1033 de 2006.

SEGUNDO. En relación con los cargos formulados en contra del inciso 1° del artículo 4°, y el cargo de inconstitucionalidad fundado en la presunta violación del principio de unidad de materia esgrimido en contra de los artículos 9° y 13 de la Ley 1033 de 2006, ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-211 de 2007.

TERCERO. En relación con los cargos formulados en contra del artículo 9° de la Ley 1033 de 2006, por la supuesta inconstitucionalidad del cobro de derechos para participar en concursos públicos para provisión de cargos de carrera administrativa, ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-666 de 2006.

CUARTO. En relación con los incisos 1° y 2° del artículo 10° de la Ley 1033 de 2001, ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-211 de 2007, que los declaró inexecutable a partir de la fecha de promulgación de tal Ley.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹. Citan la Sentencia C-563 de 2000.

². Este derecho consiste en una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleos pertenecientes a los demás niveles.

³. Esta disposición de la Ley establece una prórroga del período de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil por un término de veinticuatro meses.

⁴. Se citan las sentencias C-733 de 2005, C-1177 de 2001, C-110 de 1999 y C-371 de 2000.

⁵. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁷. M.P Alfredo Beltrán Sierra.

⁸. M.P Clara Inés Vargas.

⁹. M.P Clara Inés Vargas.

¹⁰. Cita la sentencia C-665 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹¹. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹². M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³. Destinados al personal civil.

¹⁴. Al presentar los argumentos del Ministerio público, se sigue el mismo orden en que estos fueron expuestos en el concepto fiscal.

¹⁵. El artículo 1° de la Ley 1033 de 2007 no fue demandado dentro del expediente que culminó con la expedición de la Sentencia C-211 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁶. Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

¹⁷. M.P Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸. M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹⁹. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰. M.P Rodrigo Escobar Gil.

²¹. Ley 909 de 2004. Artículo 4 numeral 1°: *“Aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.”*

²². Ley 909 de 2004. Artículo 4 numeral 2°: 2. *Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes:*

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

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

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

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

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

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

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

²³ Cfr. las sentencias C-746 de 1999 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-517 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

²⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ La Sentencia C-746 de 1999 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) fue a su vez reiterada por la Sentencia C-563 de 2000 (M. P. Fabio Morón Díaz) en la que se declaró la existencia de una cosa juzgada material conforme al primer fallo.

²⁶ En esta oportunidad, el cargo de inconstitucionalidad por violación del artículo 130 superior recae sobre el artículo 1 de la Ley 1033 de 2006, que no fue demandado en la anterior oportunidad.

²⁷ Ver de manera especial la Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Cfr. Sentencia C-362 de 2001.

²⁹ Cf. Sentencias C-1230 de 2005 y C-563 de 2000.

³⁰ Ibidem.

³¹ Camilo Ospina Bernal. Exposición de motivos al Proyecto de Ley N° 258 de 2006 –Senado-. Gaceta del Congreso N° 58, del martes 4 de abril de 2006.

³² M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

³³ C.P. Artículo 150, numeral 11: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su

aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”

³⁴ Ley 5ª de 1992. Artículo 119. *Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de:*

(...)

2. Leyes que den facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, ordinal 10 constitucional).

³⁵ Ley 5ª de 1992. Artículo 117. *Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:*

1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.

3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.

4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.

³⁶ Ver folios 41 a 43 del segundo cuaderno de pruebas.

³⁷ Ver página 1 de la Gaceta del Congreso 558 de 2006, que aparece al folio 3 del segundo cuaderno de pruebas.

³⁸ Ver página 15 de la Gaceta del Congreso 558 de 2006, que aparece al folio 16 del segundo cuaderno de pruebas.

³⁹ Ver folio 17 del segundo cuaderno de pruebas.

⁴⁰ Esta Acta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 del 27 de junio de 2006. La aprobación del proyecto de ley 272 de 2006- Cámara- obra al folio 21 y siguientes de dicha Gaceta. Ver expediente, folios 18 y sigs. del cuaderno 2 de pruebas.

⁴¹ Ver folio 58 del primer cuaderno de pruebas.

⁴² Esta Acta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 225 del 27 de julio de 2006.

⁴³ Ver página 5 de la Gaceta.

⁴⁴ La aprobación de los artículos 1 a 8 del proyecto de ley 272 de 2006 -Cámara- obra al folio 32 de la Gaceta.

⁴⁵ Este voto negativo es irrelevante para efectos de establecer la aprobación por mayoría absoluta, si se tiene en cuenta que en la respectiva reunión estaba presente un total de 99 senadores.

⁴⁶ Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992.

⁴⁷ Sentencia C-179 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁸ M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁹ M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁰ M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

⁵¹ M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

⁵² M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵³ La demanda de inconstitucionalidad también se dirigía en contra del segundo inciso del artículo 45 del Decreto Ley 760 de 2005, cuyo tenor literal era el siguiente:

“La Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya.”

Respecto de la anterior disposición, la Corte encontró que el Presidente de la República había excedido las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1º del artículo 53 de la Ley 909 de 2004. En tal virtud, la declaró inexecutable.

⁵⁴ M. P. Rodrigo Escobar Gil. Consúltese también la sentencia C-649 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁵ En la sentencia T-563 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte abordó como problema jurídico si se desconocía el derecho a la igualdad de oportunidades por condicionar la participación en un concurso para cargos públicos al pago de una suma de dinero que no posee, lo cual consideró el actor constituía una traba que favorece a otros participantes que no se encuentran desempleados. Esta corporación al negar la tutela señaló: *“3. El concepto de democratización de la convocatoria no entraña la inclusión de todos los casos hipotéticamente factibles; basta con que la norma permita que participen todas las personas depositarias de unas condiciones mínimas de seriedad para que se cumpla este propósito. Así por ejemplo, no constituye una violación al principio de igualdad de oportunidades el hecho de que la norma en cuestión no establezca un tratamiento especial para las personas que se encuentran afectadas por problemas familiares que les impiden cumplir con el requisito de oportunidad prevista. El derecho, al regular de manera preferencial la conducta externa, no puede tener en cuenta una serie de imponderables que acaecen en el ámbito personal, psicológico, o moral y que afectan la vida de las personas. En términos absolutos, la igualdad ante la ley sería un concepto impracticable debido a que nunca sería posible encontrar dos casos iguales. Si cada ciudadano pudiese exigir del derecho un tratamiento acorde totalmente con su situación específica, la aplicación general de las normas resultaría imposible. Cada caso sería objeto de una particular apreciación y el derecho se desvanecería en una actividad más de tipo político que jurídico. (...)”*

La determinación de las circunstancias personales relevantes para diferenciar los casos iguales de los diferentes es una de las dificultades mayores para aplicar el principio de igualdad. En este evento, como en muchos otros problemas propios de la interpretación jurídica, la mejor solución se encuentra en la delimitación de un punto intermedio entre igualdad general y la particularidad individual.

5. Las normas generales y abstractas cumplen con la obligación constitucional de realizar la justicia en la medida en que respondan, en términos globales, a los principios y valores del Estado social de derecho. Al momento de ser aplicada dichas normas las personas afectadas pueden poner de presente situaciones personales que justifican la aplicación judicial de una excepción con base en el principio de equidad. Sin embargo, no toda dificultad personal puede dar lugar a una exoneración de la obligación normativa. La funcionalidad del derecho depende, por lo menos en principio, de la exigencia objetiva de ciertas capacidades mínimas para el desenvolvimiento social y económico de las personas. De no ser así la aplicación del derecho se enfrentaría a dificultades propias de una individualización ad infinitum que las entidades públicas no estarían en capacidad de efectuar ni de resolver. Es importante tener presente que la individualización casuística para efectos de la realización de la justicia material no puede tener lugar en la administración pública -que actúa a través de normas generales- de la misma manera y con la misma intensidad que se presenta en las decisiones judiciales.

6. Las normas jurídicas deben tratar de manera diferente una especificidad personal, sólo cuando dicho tratamiento sea indispensable para mantener condiciones de igualdad básica de oportunidades. En este orden de ideas, las normas jurídicas que imponen condiciones previas demasiado onerosas como requisito para acceder a ciertos beneficios pueden violar el principio de igualdad si se demuestra que tales exigencias constituyen una barrera económica para el ingreso de un grupo de personas, la cual representa una diferencia irrelevante para los objetivos del procedimiento empleado. Así por ejemplo, una convocatoria para concursar por un cargo cuyo sueldo es el salario mínimo, no podría imponer como requisito previo el pago de un formulario cuyo valor es equivalente al salario mínimo mensual. El pago del formulario desvirtuaría el objetivo que consiste en demostrar una seriedad mínima y entrañaría la exclusión de un gran número de personas simplemente por su condición económica, lo cual representa una característica irrelevante en este evento.”

⁵⁶ La Constitución Política en el artículo 130, asigna un responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial, como lo es la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dicha Comisión ha sido objeto de regulación legal por la Ley 909 de 2004 y el Decreto ley 760 de 2005. 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”, contempla en el artículo 7, la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil “CNSC”, reiterando el contenido de la disposición constitucional (art. 130 superior) y señalando además que “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”. El artículo 13 de dicha ley, refiere a la organización y estructura de la CNSC, señalando el numeral 5, que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar “los traslados o adiciones presupuestales necesarios para garantizar la puesta en marcha de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en concordancia con los principios de economía y eficiencia que deben inspirar el control del gasto público”.

A continuación, el artículo 30 de la Ley 909 de 2004, refiere a que los concursos o procesos de selección deben adelantarse por la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual implica la realización de contratos o convenios interadministrativos suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas para tal fin. Igualmente, corresponde a la Comisión la acreditación como entidades idóneas para adelantar los concursos a quienes demuestren su competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal, así como capacidad logística para el desarrollo de los concursos, siendo definido el procedimiento de acreditación por dicha Comisión.

Y, el artículo 31 de dicha ley, contempla las etapas del proceso de selección o concurso, el cual comprende fundamentalmente: i) la convocatoria, ii) el reclutamiento, iii) las pruebas, donde los factores serán valorados a través de medios técnicos, iv) la elaboración de las listas de elegibles, y v) el periodo de prueba. También se prevé la posibilidad de presentar reclamaciones⁵⁷ y los mecanismos de publicidad de las convocatorias que contará con una “página web de cada entidad pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y de las entidades contratadas para la realización de los concursos, complementadas con el correo electrónico y la firma digital, será el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones y actuaciones relacionadas con los concursos, de recepción de inscripciones, recursos, reclamaciones y consultas. La Comisión Nacional del Servicio Civil publicará en su página web la información referente a las convocatorias, lista de elegibles y Registro Público de Carrera”. Finalmente, el artículo transitorio señala que durante el año siguiente a la conformación de la Comisión deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

Por su parte, el Decreto ley 760 de 2005, “por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones”, reitera en el artículo 3 que los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de contratos o convenios interadministrativos con universidades, instituciones universitarias o de educación superior debidamente acreditadas. El artículo 4, señala qué debe contener las reclamaciones que se presenten. El artículo 8,

contempla que en los actos administrativos que profiera la Comisión deberán indicarse los recursos que proceden e igualmente absolverá las consultas que en materia de carrera administrativa se presenten (art. 11). Al igual, se prevé el procedimiento para declarar desierto el proceso de selección o concurso (título III), las irregularidades que pueden presentarse (título IV), el procedimiento para la imposición de multas (título V), el procedimiento por la supresión de cargos de carrera administrativa (título VI), y el procedimiento para la notificación de la calificación de los empleados de carrera (título VII).

⁵⁷. ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA LEY 909 DE 2004. CONVOCATORIAS DE LOS EMPLEOS CUBIERTOS POR PROVISIONALES Y ENCARGOS. Durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

⁵⁸. Información que se tiene de la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública. Obsérvese también la intervención en el expediente D-6211.

⁵⁹. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señala: *“Mediante Ley 921 de 2004, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, se asignaron a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos por \$600.000.000. Así mismo, con la Resolución No. 2499 de 5 de octubre de 2005⁶⁰, se efectuó un traslado de recursos a la Comisión Nacional del Servicio Civil. En dicha resolución, se estableció que “la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante comunicación No. 02519 del 14 de septiembre, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Público Nacional- la asignación con cargo al Fondo de Compensación interministerial, la suma de \$872.705.233, los recursos solicitados los requiere esta entidad para realizar la convocatoria de los concursos de los empleos públicos, a que hace alusión el artículo transitorio de la Ley 909 de 2004”. Por su parte, mediante la Ley 998 de 2005, se le asignaron recursos, de los cuales \$1.678.535.000, corresponde a aportes de la Nación. El Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 909 de 2004, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha asignado a la Comisión Nacional del Servicio Civil, recursos en las cuantías mencionadas en las vigencias fiscales 2005 y 2006, para atender los costos que demande la gestión de dicha entidad”.*

⁶⁰. Debe señalarse que fue aprobado el proyecto de ley 258 Senado y 272 Cámara/06, el cual se encuentra pendiente de sanción presidencial. Dicho proyecto de ley contempla unos ajustes y modificaciones a la convocatoria 01 de 2005. Al igual, se prevé el mismo cobro a cargo de los aspirantes por la participación en los concursos de méritos.

⁶¹. Sentencia C-427 de 200. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶². M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶³. M.P. Clara Inés Vargas.

⁶⁴. La demanda de inconstitucionalidad también se dirigía en contra del segundo inciso del artículo 45 del Decreto Ley 760 de 2005, cuyo tenor literal era el siguiente:

“La Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo o realizados por delegación suya.”

Respecto de la anterior disposición, la Corte encontró que el Presidente de la República había excedido las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1° del artículo 53 de la Ley 909 de 2004. En tal virtud, la declaró inexecutable.

⁶⁵. La demanda consideraba vulnerado el artículo 13 de la Constitución, al poner en igualdad de condiciones a quienes no tenían la facilidad de pagar la inscripción del concurso y quienes sí disponían de dichos recursos, cuando el objetivo principal del Estado social de derecho era ayudar a los ciudadanos más desprotegidos o grupos vulnerables de la población que se encontraran en condiciones de debilidad manifiesta. Además,

consideraba violado el derecho al trabajo, ya que siendo el Estado uno de los mayores empleadores del país, “no puede cerrarle la puerta a quienes precisamente requieren de la solidaridad por encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad”. Adicionalmente, se desconocía el derecho de acceso a los cargos públicos. Finalmente, considera también vulnerado el artículo 130 de la Constitución, al no tener ningún fundamento que la Comisión recaudara los dineros para la realización del concurso.

⁶⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández. S.P.V. Jaime Araujo Rentería.

⁶⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶⁸ A este rechazo se refiere el último inciso del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 cuando indica:

“Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.”

⁶⁹ Sentencia C-599 de 1998. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁰ Sentencia C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷¹ Auto 027A de 1998 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷² Sentencia c-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷⁴ M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

⁷⁵ Debe recordarse también que en la Sentencia C-211 de 2007 (M. P. Álvaro Tafur Gálvis) se estudió también un cargo de inconstitucionalidad dirigido exclusivamente en contra del inciso cuarto del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, que faculta a la Comisión Nacional del Servicio Civil para habilitar en carrera administrativa general, especial o específica, según el caso, a quienes hubiesen realizado y superado el respectivo proceso de selección por mérito de acuerdo con la normatividad vigente a la fecha de la convocatoria para la cual se haya participado.

Los cargos de la demanda eran dos. Conforme a uno primero, que recaía exclusivamente sobre la expresión “en cada caso” contenida en dicho inciso, ella desconocía el principio de unidad de materia a que aluden los artículos 158 y 169 superiores. Conforme a un segundo cargo, este inciso permitía que por el simple hecho de aprobar el examen, los servidores públicos quedaran automáticamente habilitados en la carrera administrativa, lo cual desconocía los artículos 13 y 25 superiores.

La Sentencia, tras estudiar detenidamente el primero de estos dos cargos, revisando tanto la materia sobre la que versa en general la Ley, como el trámite dado al proyecto en el Congreso de la República, declaró exequible, por el cargo allí analizado, la expresión “en cada caso” contenidas en el inciso cuarto del mismo artículo 10 de la Ley 1033 de 2006.

En cuanto al segundo cargo, que como se dijo aducía que el inciso cuarto permitía que por el simple hecho de aprobar el examen, los servidores públicos quedaran automáticamente habilitados en la carrera administrativa, la Corte consideró que la acusación partía de un entendimiento de la norma que no se desprendía de su texto, por lo cual la demanda era inepta y debía conducir a un fallo inhibitorio, como en que en efecto profirió en la parte resolutive de la providencia.

Finalmente, en la misma Sentencia C-211 de 2007, la Corte examinó la acusación dirigida en contra del párrafo del artículo 10 de la Ley 1063 de 2006, según la cual dicho párrafo vulneraba el principio de igualdad. Respecto de este cargo, la Corte constató que la asignación de funciones a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación, ICFES no vulneraba la igualdad ni la libre competencia en materia de contratación administrativa, ya que se trataba de un mero reparto de funciones entre entidades estatales. Por tal motivo, no prosperaron los cargos formulados contra el párrafo del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006.

Por su parte, en la Sentencia C-290 de 2007, M. P Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte estudió un nuevo cargo formulado en contra del inciso cuarto del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, cargo conforme al cual este inciso revivía la inscripción extraordinaria en carrera administrativa, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 1997. La corte decidió que la habilitación en la carrera administrativa que la norma autorizaba llevar a cabo era constitucional, pero exigía que la Comisión Nacional del Servicio Civil verificara que los procesos de selección con base en los cuales se llevara a cabo tal habilitación (i) se hubieran surtido de conformidad con la normatividad vigente para la fecha; además, (ii) debía cerciorarse de que dicha normatividad no hubiera sido declarada inexecutable con efectos retroactivos al momento de su promulgación; de otro lado, (iii) debía tener en cuenta especialmente que, con posterioridad a la fecha de la Sentencia C-372 de 1999, solamente la referida Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, era la entidad constitucionalmente facultada para adelantar procesos de selección de personal. Bajo el anterior entendimiento, el numeral 4° del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006 fue declarado executable.

⁷⁶ M.P Álvaro Tafur Galvis.

⁷⁷ El Acta N° 01 de 2006 correspondiente a esta reunión conjunta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N°558 de 22 de noviembre de 2006.

⁷⁸ Jairo Clopatofsky, Luis Elmer Arenas y Miguel de la Espriella.

⁷⁹ Este texto aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 103, del lunes 8 de mayo de 2006, páginas 3 y siguientes.

⁸⁰ Acta N° 53 de la sesión ordinaria del Senado de la República del día 12 de junio de 2006. Gaceta del Congreso N° 227 del 5 de julio de 2006. Acta N° 235 de la sesión ordinaria de la Cámara de Representantes del martes 13 de junio de 2006. Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006, página 13.

⁸¹ Entre los muchos pronunciamientos que sobre este tema ha producido la corte Constitucional pueden citarse las siguientes sentencias: C-008 de 1995, M. P José Gregorio Hernández Galindo; C-702 de 1999, M. P Fabio Morón Díaz; C-1108 de 2001, M. P Rodrigo Escobar Gil; C-809 de 2001, M. P Clara Inés Vargas; C-950 de 2002, M. P Jaime Córdoba Triviño; C-044 de 2002, M. P Rodrigo Escobar Gil; C-113 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis; C-305 de 2004, M. P Marco Gerardo Monroy Cabra. C- 1147 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil;

⁸² M. P Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸³ Idem.

⁸⁴ C.P Art. 160., in 2°: *“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”*

⁸⁵ Ley 5ª de 1992. ARTICULO 178. *“Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2º, de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.”*

⁸⁶ C-714 de 2006, M. P Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸⁷ Ley 5ª de 1992. ARTICULO 186: *“Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.*

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

-

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”

⁸⁸ Sentencia C-714 de 2006, M. P Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸⁹ Sentencia C-714 de 2006, M. P Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹⁰ Ibídem.

⁹¹ M.P Rodrigo Escobar Gil.

⁹² Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

⁹³ Sentencia Ibídem.

⁹⁴ Cfr., entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 y C-801 de 2003.

⁹⁵ Sentencia C-025 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹⁶ Sentencia c-1147 de 2003, M. P Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁷ M.P Álvaro Tafur Galvis.

⁹⁸ Sentencia C-1190/01 M. P. Jaime Araujo Rentarías, A. V Jaime Araujo Rentería. Ver en el mismo sentido las sentencias C-706/05 M. P. Álvaro Tafur Galvis, S.V. Humberto Sierra Porto, A. V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño. C-421/06 M. P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁹ Sentencia C-992 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁰ Sentencia C-523 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰¹ Ver Sentencia C-714 de 2006, consideración jurídica número 5.6 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰² Sentencia C-025 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰³ Sentencia C- 1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁴ Jairo Clopatofsky, Luis Elmer Arenas y Miguel de la Espriella.

¹⁰⁵ C.P Art. 160., in 2º: *“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.*

¹⁰⁶ Ley 5ª de 1992. ARTICULO 178. *“Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2º, de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.*

¹⁰⁷ Sentencia C-1147 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁸ El Acta N° 01 de 2006 correspondiente a esta reunión conjunta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N°558 de 22 de noviembre de 2006.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Con salvamento y aclaración de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA

C-308 DE 2007

MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERÍA

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia (Salvamento y Aclaración de voto)

CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS-Cobro de valor para participar en éste (Salvamento y Aclaración de voto)

En mi concepto, al cobrar la participación en los concursos públicos se impide que unos colombianos puedan acceder a la función pública, violando de este modo el derecho a la igualdad de acceso a la administración pública y lo que es más grave, por una causa económica, lo que implica una discriminación por causas económicas y se encuentra prohibido por el artículo 13 de la Constitución Nacional.

Referencia: expedientes D-6439, D-6441, D-6460, D-6461 y D-6462 (acumulados).

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10 y 13 de la Ley 1033 de 2006

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto frente al ordinal primero de la parte resolutive de la presente sentencia, mediante el cual fueron declarados exequibles los artículos 1, 2, 3 y 13 de la Ley 1033 de 2006. Así mismo, me permito realizar una aclaración de voto frente al ordinal segundo, tercero y cuarto de la presente decisión. Frente al ordinal segundo relativo a uno de los puntos de cosa juzgada respecto de la sentencia 211 de 2007 en relación con los cargos contra los artículos 9º y 13 de la Ley 1033 de 2004; frente al ordinal tercero, también de cosa juzgada frente a la sentencia C-666/06 en relación con el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006; y finalmente frente al ordinal cuarto, también relativo a cosa juzgada frente a la sentencia C-211 de 2007 en relación con los incisos 1º y 2º de la Ley 1033 de 2001; con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, discrepo de la presente sentencia por cuanto respecto de los artículos 2º y 3º acusados, al mirar las actas de las sesiones conjuntas, no se encuentra la constatación de su aprobación por mayoría absoluta.

2. En segundo lugar y en relación al artículo 9º me permito reiterar mi posición jurídica sostenida en salvamento de voto a la sentencia C-666 del 2006, respecto de que no se deberían cobrar los derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma, pues en mi criterio, los costos de dichos concursos deberían ser asumidos en su totalidad por las entidades respectivas, de manera que se garantice de forma efectiva a todos los aspirantes las mismas oportunidades para participar en dichos concursos.

En mi concepto, al cobrar la participación en los concursos públicos se impide que unos colombianos puedan acceder a la función pública, violando de este modo el derecho a la igualdad de acceso a la administración pública y lo que es más grave, por una causa económica, lo que implica una discriminación por causas económicas y se encuentra prohibido por el artículo 13 de la Constitución Nacional.

3. En tercer lugar, discrepo de la sentencia en cuanto afirma que respecto del artículo 13 acusado existe cosa juzgada respecto de la sentencia C-211 de 2007, por cuanto considero que hay un aspecto de esta norma que no ha sido juzgado referido al principio de unidad de materia.

De otro lado, y respecto de los cargos por vicio de procedimiento formulados contra el artículo 13, considero necesario señalar que si bien es cierto que la jurisprudencia ha avalado el que en el caso de sesiones conjuntas pueda prescindirse del lapso de quince días de tránsito entre una y otra cámara, necesariamente se tiene que respetar el lapso establecido entre el primero y segundo debate en cada cámara.

Con fundamento en las razones expuestas, salvo y aclaro mi voto a esta decisión.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:50:01