



Sentencia 00629 de 2016 Consejo de Estado

INSTITUTO NACIONAL DE MEDINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Naturaleza jurídica

El INMLCF tiene la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, dotado de personería jurídica y con autonomía administrativa y patrimonial.

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 31

CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Regulación Legal. Por ser de origen constitucional no se encuentra bajo el control y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil

La Fiscalía General de la Nación y sus organismos adscritos, como el INMLCF, tienen un régimen de carrera administrativa de naturaleza especial, cuyo origen es constitucional, el cual se encuentra regulado en el Decreto Ley 020 de 2014, que establece que su administración y vigilancia está asignada a las «*Comisiones de Carrera Especial*».

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 253 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 59 / LEY 909 DE 2004 – ARTÍCULO 3 / DECRETO LEY 020 DE 2014 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 130

COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Conformación. Calidades de sus miembros. Funciones. Elección. Impedimentos. Regulación legal / INTEGRACIÓN DE LA COMISION DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Es competencia del Director establecer la estructura básica

La lectura de la Resolución 025 de 2015 revela, que a través de ella, el Director del INMLCF ordenó conformar la Comisión de Carrera Especial de dicho Instituto, para lo cual resolvió en el artículo 1º, inciso 1º, ordenar su «*integración*» en los precisos términos del artículo 15, inciso 1º, del Decreto Ley 020 de 2014, pero indicando las denominaciones exactas de los cargos o empleos al interior del ente; por lo que no se encuentra razón alguna para anular este apartado, pues, su propósito apunta a la determinación de una estructura básica de la Comisión que le permitiera iniciar su funcionamiento, lo cual armoniza además, con la atribución que según el artículo 40.5 de la Ley 934 de 2004, tiene el Director General del INMLCF, para dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos del Instituto y, en ese sentido, al resolver integrar la Comisión, el mencionado funcionario no dictó su reglamento.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 020 DE 2014 - ARTÍCULO 15 INCISO 1

REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Es competencia del Director determinar el período, la posibilidad de reelección y la existencia de suplente

Igual ocurre con el párrafo 1º, del artículo 1º, de la Resolución demandada, que al señalar que los representantes de los empleados públicos ante la Comisión tendrán un periodo de dos años, con opción de reelegirse por una sola vez y con derecho a tener un suplente, lo que hace es reiterar en su integridad el texto del párrafo 1º, del artículo 15 del Decreto Ley 020 de 2014; sin disponer nada adicional. Además, para esta Corporación, dicha disposición de la Resolución 025 de 2015, materialmente no regula aspecto alguno atinente al funcionamiento interno de la

Comisión, por lo que se mantiene su presunción de legalidad.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 020 DE 2014 - ARTÍCULO 15 PARÁGRAFO 1

FACULTAD DE INVITAR EN CALIDAD DE ASESORES TÉCNICOS A FUNCIONARIOS O TERCEROS A LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES - Debe consignarse en su reglamento

El parágrafo 2º, del artículo 1º, de la Resolución 025 de 2015, según el cual la Comisión podrá invitar a los funcionarios o personas que considere para que le presten las asesorías técnicas necesarias para la toma de decisiones y el cumplimiento de su objeto, disposición que no encuentra respaldo en ningún aparte del Decreto Ley 020 de 2014 y que, además, por su contenido material, orientado a regular un aspecto propio del funcionamiento interno de la Comisión, debe estar inserto en el reglamento de esta y no en el acto administrativo por medio del cual el Director del Instituto ordena su integración, razón por lo que se declarará su nulidad.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 020 DE 2014 - ARTICULO 15 PARÁGRAFO 1

REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADOS EN LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES - Pueden encontrarse vinculados en provisionalidad

Mantiene la presunción de legalidad el parágrafo transitorio del artículo 1º de la Resolución 025 de 2015, según el cual, mientras el 50% o más de los servidores del INMLCF adquieran derechos de carrera, sus representantes ante la Comisión podrán estar vinculados en provisionalidad, puesto que dicha disposición, además de ser una reproducción fidedigna del parágrafo transitorio del artículo 16 del Decreto Ley 020 de 2014, materialmente no constituye un mandato destinado a ordenar el funcionamiento interno de la Comisión, por lo que no es del resorte de su reglamento.

PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES - Fijación es competencia del Director del Instituto

Estudiado detalladamente el artículo 2º de la Resolución demandada, encuentra la Sala que los enunciados en el contenidos, son un desarrollo de lo dispuesto en el parágrafo 1º, del artículo 21 del Decreto Ley 020 de 2014, según el cual, «*le corresponderá al representante legal del organismo definir las condiciones para la inscripción y posterior elección de los representantes de los servidores*», lo anterior, en armonía con lo preceptuado en el artículo 40.5 de la Ley 934 de 2004, que dispone que el Director General del INMLCF, tiene la atribución de dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos del Instituto. Adicionalmente, la lectura integral de las disposiciones ordenadas en el artículo 2º del acto administrativo enjuiciado, revela que ellas reflejan con fidelidad lo establecido en los artículos 15, 16 y 21 del Decreto Ley 020 de 2014, en cuanto al procedimiento a seguirse para la elección de los representantes de los servidores del INMLCF ante su Comisión de Carrera Especial, por lo que esta Corporación no encuentra que el Director del Instituto se haya extralimitado al ejercer su facultad para «*definir las condiciones para la inscripción y posterior elección*» de los mismos. Así mismo, para esta Corporación, lo atinente al procedimiento para la elección de los representantes de los servidores del INMLCF ante su Comisión de Carrera Especial, no es un aspecto intrínseco de su funcionamiento interno u operatividad institucional, sino que tiene que ver más con los trámites referidos a su conformación o integración, por lo que la naturaleza de tales disposiciones no es la del reglamento.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 020 DE 2014 - ARTICULO 21 PARÁGRAFO 1 / LEY 934 DE 2004 - ARTÍCULO 40

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES - Delegado de la Secretaría General del Instituto

No se encuentra razón alguna para anular este apartado, artículo 4 de la Resolución 025 de 2015, pues su propósito apunta a la determinación de una estructura básica de la Comisión que le permitiera iniciar su funcionamiento, aunque se repite, resulta inane e innecesaria su inclusión en el acto administrativo que ordena conformar e integrar dicho órgano, puesto que ello ya venía estipulado en el Decreto Ley 020 de 2014

FUNCIONES DE LA COMISIÓN – El acto administrativo reproduce las asignadas por ley

El artículo 3.^º de la Resolución 025 de 2015 reproduce con exactitud el contenido del artículo 17 del Decreto Ley 020 de 2014, en el que se encuentran consignadas las funciones de las Comisiones de la Carrera Especial de los órganos adscritos a la Fiscalía General de la Nación, como lo es el INMLCF; lo cual resulta antitécnico para esta Corporación, por cuanto reiterar las funciones del aludido órgano es ajeno al propósito y objeto del acto administrativo demandado, que es el de disponer u ordenar su conformación o integración, para lo cual resultaba inane e innecesario enunciar las tareas que la ley le atribuye a la Comisión de manera general. Sin embargo, ello no tiene la entidad suficiente para desmontar la presunción de legalidad de dicho aparte de la Resolución demandada, pues, para la Sala, al reiterar las funciones que el Decreto Ley 020 de 2014 le asigna a la Comisión de Carrera Especial, el Director del INMLCF materialmente no se está arrogando la competencia que el mencionado estatuto le atribuye a la Comisión, en el artículo 17.20, para la adopción de su propio reglamento, ya que, se insiste, tales disposiciones se encuentran en la ley.

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Incompetencia del Director del Instituto para su fijación

En el artículo 5^º de la Resolución 025 de 2015, las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, su Director actuó sin competencia, pues, ese asunto es propio del reglamento interno del citado órgano, para cuya expedición solo está facultada la misma Comisión.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 020 DE 2014 – ARTÍCULO 17

SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DE LA COMISIÓN DE CARRERA ESPECIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Su regulación no es competencia del Director del Instituto

El acto administrativo por medio del cual resolvió conformar e integrar la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, su Director no podía regular aspectos relativos a las sesiones ordinarias y extraordinarias del mencionado órgano, pues, tales tópicos son propios del reglamento interno de la Comisión, y solo esta dependencia tiene competencia para adoptarlo.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 025 DE 2015 (20 de enero) ARTÍCULO 1 INCISO 1 (No anulado) / ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO 1 (No anulado) / ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO 2 (Anulado) / ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO (No anulado)/ ARTÍCULO 2 (No anulado) /ARTÍCULO 4 (No anulado) / ARTÍCULO 3 (No anulado) / ARTÍCULO 5 (Anulado) / ARTÍCULO 6 (Anulado) INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., quince (15) de septiembre de dos mil diecisésis (2016)

Rad. No.: 11001-03-25-000-2015-00629-00(1856-15)

Actor: JAIRO BENJAMIN VILLEGAS ARBELAEZ

Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACION E INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

Asunto: El Director del INMLCF, al ordenar conformar e integrar la Comisión de Carrera Especial de la entidad, dictó parte de su reglamento interno

La Sala conoce el proceso de la referencia con informe de la Secretaría de la Sección Segunda,¹ en el que se indica que se encuentra para fallo.

LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de Nulidad,² el doctor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez, actuando en nombre propio, acudió ante esta Corporación con el objeto de demandar la nulidad de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015, por la que «se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses»; la cual acusa de haber sido expedida sin competencia por el Director General del INMLCF.

Explicó el actor, que si bien, el artículo 40.5³ de la Ley 934 de 2004,⁴ atribuye al Director General del INMLCF la competencia de «dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos» del Instituto, no lo faculta para expedir el reglamento de la Comisión de Carrera Especial de dicho ente, pues, según el artículo 17.20⁵ del Decreto Ley 020 de 2014,⁶ ello es tarea del mencionado órgano colegiado.

Relató, que a través de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015, el Director General del INMLCF resolvió «conformar» la Comisión de Carrera Especial del Instituto, pero en su sentir, adicionalmente adoptó su reglamento, pues, reguló aspectos como la integración de la aludida Comisión, el procedimiento de escogencia de sus miembros, las funciones de dicho órgano, las funciones de la Secretaría Técnica, la periodicidad de las sesiones, el contenido de la actas, entre otros.

En ese sentido, para el demandante, a través de la resolución censurada, el Director del INMLCF, aunque afirmó conformar la Comisión de Carrera Especial de dicho ente, lo que en realidad hizo fue expedir su reglamento interno, para lo cual, en su criterio, no tiene competencia, pues, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto Ley 020 de 2014, es la propia Comisión quien puede adoptar su reglamento.

OPOSICIÓN A LA DEMANDA

El INMLCF⁷ se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando que la resolución acusada no adopta el reglamento interno de la Comisión de Carrera Especial del Instituto, como lo sostiene el demandante, sino que ordenó conformar e integrar dicho órgano, de manera tal que, los aspectos normados en el referido acto administrativo, están orientados a darle una estructura mínima básica o «anatómica», para que una vez erigida, pueda reunirse y, ahí sí, adoptar su propio reglamento.

Expresa, que la resolución censurada no contiene una regulación pormenorizada de los mecanismos, procedimientos, principios, entre otros, mediante los cuales va a operar la Comisión, aspectos que sí son propios del reglamento interno de este órgano.

Por último informó, que una vez constituida la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, dicho órgano colegiado en sesión del 24 de junio de 2015, adoptó su reglamento interno a través de Acuerdo No. 001-2015-CCE,⁸ en el que reguló en detalle su funcionamiento; circunstancia que a su modo de ver, es demostrativa de que el acto administrativo censurado materialmente solo dispuso integrar la Comisión, no expedir el citado reglamento.

La Fiscalía General de la Nación no contestó la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En audiencia celebrada el 20 de abril de 2016,⁹ el doctor Jairo Benjamín Villegas Arbeláez manifestó que para efectos de presentar sus alegatos de conclusión, se remitía a las razones de derecho planteadas en la demanda.

El INMLCF, además de reiterar los argumentos de oposición, expuso varias razones adicionales por las cuales considera que el acto demandado no adoptó el reglamento interno de la Comisión de Carrera Especial del Instituto, como alega el actor.

Para ello expresó, que el artículo 15 del Decreto Ley 020 de 2014,¹⁰ al establecer que en cada una de las entidades adscritas a la Fiscalía General de la Nación habría un órgano denominado Comisión de Carrera Especial, señaló de manera general y abstracta que dicho órgano estaría integrado por: i) el «representante legal o su delegado» quien la presidirá; ii) el «Secretario General» o quien hiciere sus veces; iii) el «Jefe de Talento Humano» o quien hiciere sus veces o el «Jefe de la Oficina Jurídica» en caso de no existir aquel; y iv) dos representantes de los empleados de carrera. Razón por la cual, en el caso del INMLCF, se hacía necesario precisar, en armonía con la estructura y composición de la planta de personal, la denominación exacta de los cargos o empleos que ocupan los miembros de la Comisión de Carrera Especial del Instituto, que fue lo que se resolvió en la Resolución 025 del 20 de enero de 2015, lo que en su criterio no equivale al reglamento interno.

En tal virtud explicó, que en consonancia con la denominación exacta de los cargos existentes en la planta de personal del Instituto, el artículo 1º de la resolución demandada precisó que en el INMLCF, la Comisión de Carrera Especial estaría integrada por: i) el Director General o su Delegado, quien la presidirá; ii) el Secretario General; iii) el Jefe de la Oficina de Personal, que en la entidad hace las veces de Jefe de Talento Humano; y iv) dos representantes de los servidores con derechos de carrera.

Así mismo precisó, que el hecho de que en la resolución demandada se hubieran enunciado la manera en que se escogerían los representantes de los empleados, así como las funciones de la Secretaría Técnica y la periodicidad de las sesiones ordinarias de la Comisión de Carrera Especial, no significa que se haya emitido su reglamento interno, pues, en tales aspectos lo que hizo el acto administrativo cuestionado fue reproducir en su integridad el texto de los artículos 15, 16, 17 y 21 del Decreto Ley 020 de 2014.

Finalmente enfatizó, que al conformar la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, el Director General lo que pretendió fue darle una «estructura o andamiaje» básico y mínimo, que le permitiera a dicho órgano iniciar su funcionamiento, pero respetando la autonomía de la Comisión, al punto que la misma, luego de ser integrada, aprobó su propio reglamento interno mediante el Acuerdo No. 001-2015-CCE del 24 de junio de 2015,¹² el cual contiene todos los aspectos que dicho órgano consideró necesarios para su cabal operatividad.

La Fiscalía General de la Nación manifestó apoyar los argumentos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al tiempo que destacó el hecho que el ente investigador no tuvo participación en la expedición del acto administrativo demandado.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En audiencia celebrada el 20 de abril de 2016, el Ministerio Público¹³ solicitó que «no se acceda a la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado», por lo siguiente:

El artículo 40 de la Ley 938 de 2004¹⁴ le asigna al Director General del INMLCF la atribución sustancial para administrar el recurso humano de la entidad, por ser éste su representante legal, razón por la cual, en virtud de los criterios funcional y material de la administración pública, le corresponde ejecutar las actividades relacionadas con la administración del personal a su cargo y, en desarrollo de esa labor, se encuentra facultado para ordenar la conformación o integración de la Comisión de Carrera Especial de dicho Instituto, creada en el Decreto Ley 020 de 2014.¹⁵

El contenido de la Resolución 025 de 2015 replica el Decreto Ley 020 de 2014 y se ocupa de integrar la comisión, así como de «íterar» el procedimiento para la elección de representantes, reiterar las funciones de dicho órgano, fijar las tareas a ejecutar por parte de la Secretaría Técnica y regular las sesiones a llevarse a cabo para los propósitos de Carrera Administrativa, por lo que, a su juicio, debe entenderse que el acto administrativo demandado opera como un mecanismo instrumental que hace factible, en la práctica, el cumplimiento de la funciones de la mencionada Comisión, sin que pueda confundirse, como lo hace el demandante, con el reglamento interno de la misma.

Por lo anterior concluyó, que «*siendo el contexto el que permite deducir la intención*», la Resolución No. 025 de 2015 «*ha de posicionarse en el ámbito interno e instrumental*» de la Comisión de Carrera Especial del INMLF, y en esa medida, en su criterio, fue expedido por la autoridad competente, esto es, el Director General de la entidad.

CONSIDERACIONES

La Sala decidirá el asunto sometido a su consideración, atendiendo los argumentos expuestos por la parte demandante, los motivos de oposición aducidos por la parte accionada, así como los razonamientos del Ministerio Público. Con ese propósito, acudirá al recurso metodológico de plantear el siguiente:

Problema Jurídico

El cual consiste en establecer, si al expedir la Resolución 025 del 20 de enero de 2015,¹⁶ con la intención de ordenar conformar o integrar la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, su Director General, materialmente lo que dispuso fue la adopción del reglamento interno de dicho órgano.

Con miras a resolver el problema jurídico planteado, en primer término la Corporación precisará de manera breve, lo atinente a la naturaleza jurídica del INMLCF, así como el carácter especial de la carrera administrativa de sus empleados.

En segundo término la Sala estudiará lo relativo a la conformación de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, las calidades de sus integrantes, las funciones de dicho órgano, el trámite de impedimentos y recusaciones y la elección de los representantes de los empleados ante ella; lo anterior con el objeto de puntualizar la competencia de la Comisión para adoptar su propio reglamento interno.

Por último, se examinará el contenido textual de la resolución demandada, a efectos de establecer si el Director del INMLCF al resolver conformar la mencionada Comisión al interior del Instituto, en realidad lo que hizo fue expedir su reglamento interno.

Naturaleza jurídica del INMLCF

El inciso 6.º, del artículo 27 transitorio de la Constitución Política de 1991, dispuso que la entonces «*Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia*», hoy INMLCF, «*con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General como establecimiento público adscrito a la misma*».

Esta disposición constitucional fue desarrollada por el artículo 31 de la Ley 270 de 1996,¹⁷ en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 31. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Adscrito a la Fiscalía General de la Nación funciona el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial y organizado con el carácter de establecimiento público de orden nacional. El instituto está encargado de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses, de organizar y dirigir el Sistema Único de Medicina Legal y Ciencias Forenses y controlar su funcionamiento y de cumplir las demás funciones que le atribuya la ley.»

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales trascritas, el INMLCF tiene la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, dotado de personería jurídica y con autonomía administrativa y patrimonial.

Definida la naturaleza jurídica del INMLCF, procede la Sala a estudiar el carácter especial de la carrera administrativa de sus empleados, para lo cual es necesario analizar las normas constitucionales y legales relativas a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, puesto que el Instituto se encuentra adscrito al ente investigador.

Carácter especial de la carrera administrativa de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas

El artículo 253 de la Constitución Política, establece:

«ARTÍCULO 253. La ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia».

La lectura de la norma trascrita muestra que el querer del Constituyente, en esta materia, fue que la Fiscalía General de la Nación, y en consecuencia sus órganos adscritos, tuviesen una carrera administrativa especial y autónoma, cuya regulación fue delegada al legislador.

En desarrollo de dicha preceptiva constitucional, la Ley 270 de 1996¹⁸, en su artículo 159, preceptúa lo siguiente:

«ARTÍCULO 159. Régimen de Carrera de la Fiscalía. La Fiscalía General de la Nación tendrá su propio régimen autónomo de carrera sujeto a los principios del concurso de méritos y calificación de servicios, orientado a garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y ascenso en el servicio de los funcionarios y empleados que la conforman. (...).».

La Ley 909 de 2004¹⁹, también reconoce la naturaleza especial de la carrera administrativa de la Fiscalía General de la Nación, al precisar en su artículo 3º, numeral 2º, literal 4.º, que dicho estatuto general regulatorio de la carrera administrativa ordinaria tendrá carácter supletorio frente a carreras administrativas especiales o específicas como la del ente investigador. Veamos:

«ARTÍCULO 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

(...)

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad

que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

(...)

- Fiscalía General de la Nación.

(...)».

En el mismo sentido, la Ley 938 de 2004²⁰ estatúa en su artículo 60, que «la Fiscalía General de la Nación tiene su propio régimen de carrera el cual es administrado y reglamentado en forma autónoma, sujeta a los principios del concurso de méritos y calificación del desempeño».

Posteriormente, a través de la Ley 1654 de 2013,²¹ el Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10º de la Constitución Política, revistió al Presidente de la República:

«... de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

(...)

c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores.

(...)».

En ejercicio de dichas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 020 de 2014²², cuyo artículo 2º definió la carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 2. Definición de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas. La carrera especial de la Fiscalía General y de sus entidades adscritas es el sistema técnico de administración de personal que, en cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública busca garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, previa demostración del mérito; proteger los derechos de los servidores a la estabilidad y permanencia en los mismos; desarrollar las capacidades técnicas y funcionales del servidor mediante la capacitación, los estímulos y el ascenso. Así mismo, pretende la eficiencia y eficacia de la función que cumplen los servidores, evaluada ésta a través del desempeño del cargo y de las competencias laborales.»

El anterior recuento normativo permite vislumbrar que la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas, como el INMLCF, tienen un régimen de carrera administrativa especial por expresa disposición constitucional y legal.²³

Ahora bien, sobre la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de varias carreras administrativas especiales de origen constitucional y legal,²⁴ al lado de una carrera administrativa general u ordinaria, precisa la Sala, en armonía con pacífica y sostenida línea jurisprudencial de esta Corporación²⁵ y de la Corte Constitucional,²⁶ que ello es constitucionalmente admisible en razón de las especiales condiciones de la actividad que desarrollan algunos servidores públicos, que necesariamente determina la consagración de requisitos y exigencias especiales para el ingreso y la permanencia en la función pública, atendiendo la naturaleza o las particularidades de las actividades asignadas a ellos, desde el punto de vista funcional, técnico y operativo y, obviamente con miras a asegurar la moralidad, eficiencia y eficacia de la correspondiente función pública.

Agrega la Sala, que además de la consagración de requisitos y exigencias especiales para el ingreso y la permanencia en la función pública, las carreras administrativas especiales de origen constitucional, como la de la Fiscalía General de la Nación y sus órganos adscritos, como el INMLCF, se caracterizan porque su administración y vigilancia no corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal como lo establece el artículo 130 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.»

En ese sentido, el legislador se encuentra habilitado para establecer un régimen especial y autónomo de carrera para la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas, como expresión, además, de la autonomía administrativa y presupuestal que le reconoce la Carta Política en su artículo 249²⁷ a dicha entidad.

En desarrollo de esa potestad, el legislador en un primer momento estableció en el artículo 60²⁸ de la Ley 938 de 2004,²⁹ que el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación estaría administrado por una Comisión Nacional de Administración de Carrera. Dicha preceptiva fue derogada por el artículo 121³⁰ del Decreto Ley 020 de 2014,³¹ el cual precisó en su artículo 4º:

«ARTÍCULO 4. Administración de la carrera. La administración de la carrera especial corresponde a las Comisiones de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.»

En conclusión de lo expuesto en este apartado, la Fiscalía General de la Nación y sus organismos adscritos, como el INMLCF, tienen un régimen de carrera administrativa de naturaleza especial, cuyo origen es constitucional, el cual se encuentra regulado en el Decreto Ley 020 de 2014,³² que establece que su administración y vigilancia está asignada a las «Comisiones de Carrera Especial».

Pasa entonces la Sala a estudiar lo relativo a la composición y funcionamiento general de Comisión de Carrera Especial de las entidades adscritas a la Fiscalía General de la Nación, como el INMLCF.

Conformación de la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

El Decreto Ley 020 de 9 de enero de 2014, por medio del cual «se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas», establece en su artículo 15, que la Comisión de la Carrera Especial de las entidades adscritas a dicho ente se conformará de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 15. Comisión de la Carrera Especial de las Entidades Adscritas de la Fiscalía General de la Nación. En cada una de las entidades adscritas de la Fiscalía General de la Nación habrá una Comisión de la Carrera Especial, conformada por:

1. *El Representante legal o su delegado, quien la presidirá.*

2. *El Secretario General o quien haga sus veces.*

3. *El jefe de talento humano o quien haga sus veces. En caso de que en la entidad adscrita el jefe de talento humano sea el Secretario General, el jefe de la oficina jurídica.*

4. Dos (2) representantes de los servidores con derechos de carrera.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los servidores ante cada Comisión de la Carrera Especial de las entidades adscritas serán elegidos por voto directo de los servidores, para un período de dos años, quienes podrán ser reelegidos por una sola vez. Cada uno de los representantes de los servidores con derechos de carrera tendrá un (1) suplente que lo remplazará en caso de ausencia temporal o definitiva.

PARÁGRAFO 2. Un delegado de la Secretaría General o la que haga sus veces actuará como Secretario Técnico de la Comisión, con voz pero sin voto».

Así mismo, el artículo 16 del mencionado decreto ley, precisa las calidades que deben cumplir los representantes de los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 16. *Calidades que deben cumplir los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial. Los aspirantes a representar a los empleados y funcionarios inscritos en la Comisión de la Carrera, deberán acreditar las siguientes calidades:*

1. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura.

2. Acreditar derechos de carrera.

3. Acreditar evaluación del desempeño sobresaliente en el último periodo evaluado al momento de la inscripción.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En la Fiscalía General de la Nación y en las entidades adscritas, mientras el 50% o más de sus servidores adquieran derechos de carrera, sus representantes ante las Comisiones de la Carrera Especial podrán estar vinculados mediante nombramiento provisional.

La evaluación del desempeño como requisito para que un provisional sea miembro de la Comisión de la Carrera Especial se acreditará siempre y cuando en el momento de la elección esté implementado el sistema de evaluación del desempeño.»

De igual manera, el artículo 17 ibídem establece las funciones de las comisiones de carrera especial de las entidades adscritas a la Fiscalía, así:

«ARTÍCULO 17. *Funciones de las comisiones de la carrera especial. Son funciones de las Comisiones de la Carrera Especial, las siguientes:*

1. Fijar las políticas, estrategias, planes y proyectos para la administración de la carrera especial.

2. Administrar la carrera especial y velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la misma.

3. Definir los aspectos técnicos y operativos y adoptar los instrumentos para la ejecución de los procesos de selección o concurso.

4. Adelantar los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera directamente o a través de contratos interadministrativos, en los términos señalados en el presente decreto-ley.

5. Definir cuál es la modalidad de concurso de méritos de cada una de las convocatorias y cuáles son las fases eliminatorias y clasificatorias del proceso de selección y concurso.

6. Definir el tipo de pruebas a aplicar en los procesos de selección, teniendo en cuenta el grupo de empleo objeto de la convocatoria, la naturaleza de sus funciones, sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño.

7. Suscribir y modificar las convocatorias para los concursos o procesos de selección en los términos señalados en el presente decreto-ley.

8. Expedir los actos administrativos que se requieran para la correcta ejecución de las normas de carrera.

9. Resolver las reclamaciones y los recursos que se presenten en la ejecución de los procesos de selección o concurso y en la inscripción en el Registro Público de Inscripción de Carrera, los cuales serán sustanciados por la Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía o la dependencia que cumpla estas funciones en las entidades adscritas.

10. Suspender preventivamente los procesos de selección o concurso para atender las reclamaciones presentadas en los procesos de selección o concurso.

11. Excluir de la lista de elegibles a los aspirantes cuando se presente cualquiera de las causales señaladas en el presente decreto-ley.

12. Declarar desiertos los procesos de selección o concurso cuando se presenten las circunstancias señaladas en el presente decreto-ley.

13. Dejar sin efecto, de oficio o a petición de parte, total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de graves irregularidades en los mismos.

14. Conformar, modificar y adicionar la lista de elegibles para la provisión de los empleos de carrera especial.

15. Enviar las listas de elegibles en firme al nominador, para que proceda a efectuar el nombramiento en período de prueba.

16. Ordenar la inscripción en el Registro Público de Inscripción de Carrera Especial.

17. Impartir los lineamientos para la administración y organización del Registro Público de Inscripción de Carrera Especial y ordenar su actualización por parte de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación o de la dependencia que cumple estas funciones en las entidades adscritas.

18. Adelantar, de oficio o a petición de parte, investigaciones por posibles irregularidades en los procesos de selección, y adoptar las decisiones correspondientes.

19. Absolver las consultas que se le formulen en materia de Carrera Especial.

20. Adoptar su propio reglamento.

21. Las demás funciones relacionadas con la administración de la carrera especial.

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, para el cumplimiento de sus funciones contará con el apoyo de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera. Las comisiones de carrera especial de las entidades adscritas contarán con el apoyo de la dependencia que cumpla estas funciones o del área de Talento Humano.

PARÁGRAFO 2. Las Comisiones de Carrera especial sesionarán ordinariamente por convocatoria de quien la preside y de manera extraordinaria por convocatoria de (tres) 3 de sus integrantes, en los términos señalados en el reglamento.»

Los artículos 18, 19 y 20 del Decreto Ley 020 de 2014,³³ se ocupan de regular lo relacionado con el trámite de los impedimentos y recusaciones de los miembros de la Comisión de Carrera Especial, de la siguiente manera:

«**ARTÍCULO 18. Impedimentos y recusaciones de los miembros de la Comisión de la Carrera.** Para todos los efectos, a los miembros de la Comisión de la Carrera Especial se les aplicarán las causales de impedimento y recusación previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 19. Trámite de los impedimentos. El miembro de la Comisión, una vez advierta las causales de impedimento, inmediatamente lo informará por escrito motivado al Presidente de la Comisión, quien deberá decidir dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. De aceptarlo designará su reemplazo y en el mismo acto ordenará la entrega de los documentos.

Cuando el impedimento recaiga en el Presidente de la Comisión, la decisión se adoptará por la mayoría de los integrantes de la Comisión. En caso de empate, decidirá el Director de Apoyo a la gestión para el caso de la Fiscalía General de la Nación o el Secretario General en las entidades adscritas.

Cuando el impedimento recaiga en uno de los representantes de los servidores públicos, será reemplazado por su suplente para la decisión del caso.

ARTÍCULO 20. Trámite de las recusaciones. Cuando exista una causal de impedimento en cualquiera de los miembros de la Comisión y no fuere manifestada por él, podrá ser recusado por el interesado en el asunto a decidir, allegando las pruebas que pretenda hacer valer. La recusación será resuelta conforme al trámite previsto para los impedimentos.»

Y el artículo 21 del decreto ley en estudio, regula lo que tiene que ver con la elección de los representantes de los empleados ante la Comisión de Carrera Especial, así:

«**ARTÍCULO 21. Elección de los representantes de los servidores en la Comisión de la Carrera Especial.** El Subdirector de Apoyo de la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, o quien cumpla estas funciones en cada una de las entidades adscritas, deberá convocar a elecciones de los representantes de los servidores en la Comisión de la Carrera con una antelación no inferior a tres (3) meses al vencimiento del respectivo período. La convocatoria se divulgará ampliamente y contendrá por lo menos la siguiente información:

1. Fecha y objeto de la convocatoria.

2. Funciones de la Comisión de la Carrera Especial.

3. Calidades que deben acreditar los aspirantes a representantes.

4. Dependencia en la cual se deben inscribir los candidatos.

5. Requisitos para la inscripción y plazos para hacerlo.

6. Plazo para que los electores presenten los nombres de los servidores que actuarán como testigos del escrutinio.

7. Lugar, día y hora en que se abrirá y se cerrará la votación.

8. Lugar, día y hora en que se efectuará el escrutinio general y la declaración de elección.

PARÁGRAFO 1º. Le corresponderá al representante legal del organismo o entidad definir las condiciones para la inscripción y posterior elección de los representantes de los servidores ante las mismas.

PARÁGRAFO 2º. La Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación o la dependencia que cumpla estas funciones en las entidades adscritas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente decreto-ley, deberá hacer las convocatorias para la elección de los representantes de los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de las entidades adscritas.»

Precisada la manera como en el Decreto Ley 020 de 2014³⁴ se encuentran regulados los aspectos de la Comisión de Carrera Especial atinentes a su conformación, calidades de sus integrantes, funciones, trámite de impedimentos y recusaciones y elección de representantes de los empleados ante ella; resalta la Sala, tal como se señala en la demanda, que de acuerdo con el artículo 17.20 de la norma *ibidem*,³⁵ la adopción de «*su propio reglamento*» está atribuido exclusivamente a dicho órgano.

Tratándose entonces de definir si el Director del INMLCF se arrogó competencias no establecidas en el ordenamiento jurídico para expedir el reglamento interno de la Comisión de Carrera Especial del Instituto, se procede a revisar el texto de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015, «*Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses*», y a compararlo con la norma en que se funda, esto es, Decreto Ley 020 de 2014;³⁶ precisándose, que el criterio a tener en cuenta para determinar qué comprende el reglamento de la aludida Comisión, está referido al marco de competencias fijado en el mencionado decreto ley.

Análisis del contenido textual de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015³⁷

Artículo 1º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015³⁸

Resolución 025 del 20 de enero de 2015³⁹

Decreto Ley 020 de 2014⁴⁰

ARTÍCULO 1. Integración de la Comisión de Carrera Especial del Instituto. Integrase la Comisión de Carrera Especial del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de la siguiente manera:

El Director General o su delegado, quien la presidirá.
El Secretario General.
El Jefe de la Oficina de Personal.
Dos representantes de los servidores con derechos de carrera.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los servidores serán elegidos por voto directo de los servidores para un periodo de 2 años, quienes podrán ser reelegidos por una sola vez. Cada uno de los representantes de los servidores con derechos de carrera tendrá un suplente que lo reemplazará en caso de ausencia temporal o definitiva.

PARÁGRAFO 2. La Comisión de Carrera Especial podrá invitar a los funcionarios o personas que considere necesarios para el cabal cumplimiento de su objeto, así como para brindar las asesorías técnicas que considere necesarias para la toma de decisiones.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mientras el 50% o más de sus servidores adquieren derechos de carrera, sus representantes ante la Comisión de Carrera Especial del Instituto podrán estar vinculados mediante nombramiento provisional.

ARTÍCULO 15. Comisión de la Carrera Especial de las Entidades Adscritas de la Fiscalía General de la Nación. En cada una de las entidades adscritas de la Fiscalía General de la Nación habrá una Comisión de la Carrera Especial, conformada por:

1. El Representante legal o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario General o quien haga sus veces.
3. El jefe de talento humano o quien haga sus veces. En caso de que en la entidad adscrita el jefe de talento humano sea el Secretario General, el jefe de la oficina jurídica.
4. Dos (2) representantes de los servidores con derechos de carrera.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los servidores ante cada Comisión de la Carrera Especial de las entidades adscritas serán elegidos por voto directo de los servidores, para un período de dos años, quienes podrán ser reelegidos por una sola vez. Cada uno de los representantes de los servidores con derechos de carrera tendrá un (1) suplente que lo reemplazará en caso de ausencia temporal o definitiva.

PARÁGRAFO 2. Un delegado de la Secretaría General o la que haga sus veces actuará como Secretario Técnico de la Comisión, con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 16. Calidades que deben cumplir los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial. (...).

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En la Fiscalía General de la Nación y en las entidades adscritas, mientras el 50% o más de sus servidores adquieren derechos de carrera, sus representantes ante las Comisiones de la Carrera Especial podrán estar vinculados mediante nombramiento provisional. (...).

La lectura de la Resolución 025 de 2015⁴¹ revela, que a través de ella, el Director del INMLCF ordenó conformar la Comisión de Carrera Especial de dicho Instituto, para lo cual resolvió en el artículo 1º, inciso 1º, ordenar su «integración» en los precisos términos del artículo 15, inciso 1º, del Decreto Ley 020 de 2014,⁴² pero indicando las denominaciones exactas de los cargos o empleos al interior del ente; por lo que no se encuentra razón alguna para anular este apartado, pues, su propósito apunta a la determinación de una estructura básica de la Comisión que le permitiera iniciar su funcionamiento, lo cual armoniza además, con la atribución que según el artículo 40.5⁴³ de la Ley 934 de 2004,⁴⁴ tiene el Director General del INMLCF, para dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos del Instituto y, en ese sentido, al resolver integrar la Comisión, el mencionado funcionario no dictó su reglamento.

Igual ocurre con el parágrafo 1º, del artículo 1º, de la Resolución demandada, que al señalar que los representantes de los empleados públicos ante la Comisión tendrán un periodo de dos años, con opción de reelegirse por una sola vez y con derecho a tener un suplente, lo que hace es reiterar en su integridad el texto del parágrafo 1º, del artículo 15 del Decreto Ley 020 de 2014;⁴⁵ sin disponer nada adicional. Además, para esta Corporación, dicha disposición de la Resolución 025 de 2015,⁴⁶ materialmente no regula aspecto alguno atinente al funcionamiento interno de la Comisión, por lo que se mantiene su presunción de legalidad.

No sucede lo mismo con el parágrafo 2º, del artículo 1º, de la Resolución 025 de 2015,⁴⁷ según el cual la Comisión podrá invitar a los funcionarios o personas que considere para que le presten las asesorías técnicas necesarias para la toma de decisiones y el cumplimiento de su objeto, disposición que no encuentra respaldo en ningún aparte del Decreto Ley 020 de 2014⁴⁸ y que, además, por su contenido material, orientado a regular un aspecto propio del funcionamiento interno de la Comisión, debe estar inserto en el reglamento de esta y no en el acto administrativo por medio del cual el Director del Instituto ordena su integración, razón por lo que se declarará su nulidad.

Ahora bien, mantiene la presunción de legalidad el parágrafo transitorio del artículo 1º de la Resolución 025 de 2015,⁴⁹ según el cual, mientras el 50% o más de los servidores del INMLCF adquieren derechos de carrera, sus representantes ante la Comisión podrán estar vinculados en provisionalidad, puesto que dicha disposición, además de ser una reproducción fidedigna del parágrafo transitorio del artículo 16 del Decreto Ley

020 de 2014,⁵⁰ materialmente no constituye un mandato destinado a ordenar el funcionamiento interno de la Comisión, por lo que no es del resorte de su reglamento.

En conclusión, del análisis comparativo del artículo 1º de la Resolución 025 de 2015,⁵¹ frente a la norma en que se funda, esto es, Decreto Ley 020 de 2014,⁵² conserva la presunción de legalidad⁵³ su inciso 1º, así como sus párrafos 1º y transitorio, lo que no ocurre respecto de su párrafo 2º, el cual será declarado nulo por las razones expuestas.

Artículo 2º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁵⁴

Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁵⁵

Decreto Ley 020 de 2014⁵⁶

ARTÍCULO 2. Procedimiento de elección de los representantes de los servidores del Instituto ante la Comisión. Los representantes de los servidores públicos del Instituto ante la Comisión de Carrera Especial se llevarán a cabo de la siguiente manera:

1. La convocatoria a elección y publicación de los representantes de los servidores públicos ante la Comisión de Carrera Especial del Instituto se realizará cada 2 años contados a partir de la fecha de la comunicación del presente acto administrativo.
2. Los aspirantes a representar a los servidores públicos en el Comité de Carrera Especial del Instituto deberán acreditar las siguientes calidades y requisitos:
 - 2.1. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente, durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura.
 - 2.2. Acreditar concepto favorable del superior jerárquico, respecto de su desempeño en el último año, evaluado al momento de la inscripción.
 - 2.3. Contar con una vinculación al Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses no menor a un año.
 - 2.4. Diligenciar la inscripción en la plataforma Moodle.
3. Los representantes de los servidores ante la Comisión de Carrera Especial serán elegidos por los servidores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante votación, entre quienes se postulen a escala nacional.
 - 3.1. Cada representante de los funcionarios tendrá un suplente para cubrir sus ausencias temporales, transitorias o definitivas. Los suplentes corresponderán a los candidatos con sede laboral en Bogotá que obtengan la tercera y cuarta mayor votación; en todo caso, los suplentes actuarán en las reuniones que sean convocadas de manera extraordinaria cuando el personal no tenga su sede habitual en la ciudad de Bogotá.
 - 3.2. En caso de ausencia definitiva de uno de los representantes principales y de su suplente, asumirán funciones los candidatos que hayan ocupado el quinto y sexto lugar en la votación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo anterior con respecto a la sede del suplente.
4. Los aspirantes a representar a los servidores del Instituto deberán inscribirse a través de la plataforma Moodle en las fechas establecidas.
5. Una vez cerrado el proceso de inscripción, dentro de los 2 días hábiles siguientes, la Oficina de Personal verificará el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes y divulgará a través de la intranet del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y con el apoyo de los Directores Regionales y Seccionales la lista de nombres de los candidatos y demás datos atinentes a la elección.
6. La elección se llevará a cabo de manera virtual en las fechas establecidas, siguiendo un mecanismo idóneo que garantice la transparencia y la participación masiva de los servidores del Instituto. Los servidores que deseen participar del proceso de elección del representante de los servidores ante la Comisión de Carrera Especial del Instituto, deberán ingresar a su correo electrónico en las fechas establecidas, abrir la invitación respectiva e ingresar al link, automáticamente al sistema que lo ubica en el aplicativo programado para esta actividad, le mostrará el perfil de los candidatos y las opciones para seleccionar su candidato preferido o voto en blanco.
7. Al finalizar se realizará el escrutinio dejando constancia mediante acta que contendrá el total de votos, el número de votos válidos por cada candidato, el orden en que fueron elegidos, el número de votos en blanco, el número de votos anulados, se dejará como constancia un acta que será suscrita por la Jefe de la Oficina de Personal, los presidentes de los sindicatos o sus delegados, el Coordinador del Grupo Nacional de Tecnología de la Información y las Comunicaciones y el Jefe de la Oficina de Control Interno o su delegado.

ARTÍCULO 15. Comisión de la Carrera Especial de las Entidades Adscritas de la Fiscalía General de la Nación.

En cada una de las entidades adscritas de la Fiscalía General de la Nación habrá una Comisión de la Carrera Especial, conformada por:

(...)

4. Dos (2) representantes de los servidores con derechos de carrera.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los servidores ante cada Comisión de la Carrera Especial de las entidades adscritas serán elegidos por voto directo de los servidores, para un período de dos años, quienes podrán ser reelegidos por una sola vez. Cada uno de los representantes de los servidores con derechos de carrera tendrá un (1) suplente que lo remplazará en caso de ausencia temporal o definitiva.

ARTÍCULO 16. Calidades que deben cumplir los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial. Los aspirantes a representar a los empleados y funcionarios inscritos en la Comisión de la Carrera, deberán acreditar las siguientes calidades:

1. No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura.

2. Acreditar derechos de carrera.

3. Acreditar evaluación del desempeño sobresaliente en el último periodo evaluado al momento de la inscripción.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En la Fiscalía General de la Nación y en las entidades adscritas, mientras el 50% o más de sus servidores adquieran derechos de carrera, sus representantes ante las Comisiones de la Carrera Especial podrán estar vinculados mediante nombramiento provisional.

La evaluación del desempeño como requisito para que un provisional sea miembro de la Comisión de la Carrera Especial se acreditará siempre y cuando en el momento de la elección esté implementado el sistema de evaluación del desempeño.

ARTÍCULO 21. Elección de los representantes de los servidores en la Comisión de la Carrera Especial. El Subdirector de Apoyo de la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, o quien cumpla estas funciones en cada una de las entidades adscritas, deberá convocar a elecciones de los representantes de los servidores en la Comisión de la Carrera con una antelación no inferior a tres (3) meses al vencimiento del respectivo período. La convocatoria se divulgará ampliamente y contendrá por lo menos la siguiente información:

1. Fecha y objeto de la convocatoria.

2. Funciones de la Comisión de la Carrera Especial.

3. Calidades que deben acreditar los aspirantes a representantes.

4. Dependencia en la cual se deben inscribir los candidatos.

5. Requisitos para la inscripción y plazos para hacerlo.

6. Plazo para que los electores presenten los nombres de los servidores que actuarán como testigos del escrutinio.

7. Lugar, día y hora en que se abrirá y se cerrará la votación.

8. Lugar, día y hora en que se efectuará el escrutinio general y la declaración de elección.

PARÁGRAFO 1º. Le corresponderá al representante legal del organismo o entidad definir las condiciones para la inscripción y posterior elección de los representantes de los servidores ante las mismas.

PARÁGRAFO 2º. La Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación o la dependencia que cumpla estas funciones en las entidades adscritas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente decreto-ley, deberá hacer las convocatorias para la elección de los representantes de los servidores públicos ante la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de las entidades adscritas.

A través del artículo 2º de la Resolución 025 de 2015,⁵⁷ el Director General del INMLCF regula lo relativo al procedimiento de elección de los representantes de los servidores del Instituto ante la Comisión de Carrera Especial, precisando aspectos tales como:

- i) La periodicidad de dicha elección y su convocatoria, la cual debe realizarse cada dos años;
- ii) Las calidades o requisitos que deben reunir los aspirantes, en lo que tiene que ver con la ausencia de antecedentes fiscales y disciplinarios en el año anterior a la elección, tiempo de servicio mínimo por el mismo intervalo, concepto favorable sobre su desempeño laboral, entre otros;
- iii) El sistema de suplencias para cubrir las vacancias de los representantes elegidos, punto en el cual la Resolución demandada precisó que los suplentes serán los candidatos que tengan por lugar o sede de trabajo la ciudad de Bogotá, que obtengan la tercera y cuarta mayor votación, pero que las vacancias definitivas las suplirán los aspirantes que muestren la quinta y sexta mayor votación;
- iv) El procedimiento virtual de inscripción a través de las plataformas web que el Instituto establezca; y
- v) La elección por voto directo de manera virtual, así como los momentos para votar y escrutar los votos y el levantamiento de las actas y constancias necesarias.

Estudiado detalladamente el artículo 2º de la Resolución demandada, encuentra la Sala que los enunciados en el contenidos, son un desarrollo de lo dispuesto en el parágrafo 1º, del artículo 21 del Decreto Ley 020 de 2014,⁵⁸ según el cual, «*le corresponderá al representante legal del organismo definir las condiciones para la inscripción y posterior elección de los representantes de los servidores*», lo anterior, en armonía con lo preceptuado en el artículo 40.5⁵⁹ de la Ley 934 de 2004,⁶⁰ que dispone que el Director General del INMLCF, tiene la atribución de dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos del Instituto.

Adicionalmente, la lectura integral de las disposiciones ordenadas en el artículo 2º del acto administrativo enjuiciado, revela que ellas reflejan con fidelidad lo establecido en los artículos 15, 16 y 21 del Decreto Ley 020 de 2014,⁶¹ en cuanto al procedimiento a seguirse para la elección de los representantes de los servidores del INMLCF ante su Comisión de Carrera Especial, por lo que esta Corporación no encuentra que el Director del Instituto se haya extralimitado al ejercer su facultad para «*definir las condiciones para la inscripción y posterior elección*» de los mismos.

Así mismo, para esta Corporación, lo atinente al procedimiento para la elección de los representantes de los servidores del INMLCF ante su Comisión de Carrera Especial, no es un aspecto intrínseco de su funcionamiento interno u operatividad institucional, sino que tiene que ver más con los trámites referidos a su conformación o integración, por lo que la naturaleza de tales disposiciones no es la del reglamento.

Por las razones expuestas, el artículo 2º de la Resolución 025 de 2015⁶² mantiene su presunción de legalidad.⁶³

Artículo 3º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁶⁴

Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁶⁵

Decreto Ley 020 de 2014⁶⁶

ARTÍCULO 3. Funciones de la Comisión de Carrera Especial. La Comisión de Carrera Especial del Instituto ejercerá las siguientes funciones:

1. Fijar políticas, estrategias, planes y proyectos para la administración de Carrera Especial.
2. Administrar la Carrera Especial y velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la misma.
3. Definir los aspectos técnicos y operativos y adoptar los instrumentos para la ejecución de los procesos de selección o concurso.
4. Adelantar los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera directamente o a través de contratos interadministrativos, en los términos señalados en la ley.
5. Definir cuál es la modalidad de concurso de méritos de cada una de las convocatorias y cuáles son las fases eliminatorias y clasificatorias del proceso de selección y concurso.
6. Definir el tipo de pruebas a aplicar en los procesos de selección, teniendo en cuenta el grupo de empleo objeto de la convocatoria, la naturaleza de sus funciones, sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño.
7. Suscribir y modificar las convocatorias para los concursos o procesos de selección en los términos señalados en la ley.
8. Expedir los actos administrativos que se requieran para la correcta ejecución de las normas de carrera.
9. Resolver las reclamaciones y los recursos que se presenten en la ejecución de los procesos de selección o concurso y en la inscripción en el Registro Público de Inscripción de Carrera, los cuales serán sustanciado por la Oficina de Personal.
10. Suspender preventivamente los procesos de selección o concurso para atender las reclamaciones presentadas en los procesos de selección o concurso.
11. Excluir de la lista de elegibles a los aspirantes cuando se presente cualquiera de las causales señaladas en la ley.
12. Declarar desierto los procesos de selección o concurso cuando se presenten las circunstancias señaladas en la ley.
13. Dejar sin efecto, de oficio o a petición de parte, total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de graves irregularidades en los mismos.
14. Conformar, modificar y adicionar la lista de elegibles para la provisión de los empleos de carrera especial.
15. Enviar la lista de elegibles en firme al nominador, para que proceda a efectuar el nombramiento en período de prueba.
16. Ordenar la inscripción en el Registro Público de Inscripción e Carrera Especial.
17. Impartir los lineamientos para la administración y organización del Registro Público de Inscripción de Carrera Especial y ordenar su actualización por parte de la Oficina de Personal.
18. Adelantar, de oficio o a petición de parte, investigaciones por posibles irregularidades en los procesos de selección, y adoptar las decisiones correspondientes.
19. Absolver las conductas que se le formulen en materia de carrera especial.
20. Adoptar su propio reglamento.
21. Las demás que funciones relacionadas con la administración de la Carrera Especial.

PARÁGRAFO. La Comisión de Carrera Especial del Instituto contará con el apoyo de la Oficina de Personal.

ARTÍCULO 17. Funciones de las comisiones de la carrera especial. Son funciones de las Comisiones de la Carrera Especial, las siguientes:

1. Fijar las políticas, estrategias, planes y proyectos para la administración de la carrera especial.
2. Administrar la carrera especial y velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la misma.
3. Definir los aspectos técnicos y operativos y adoptar los instrumentos para la ejecución de los procesos de selección o concurso.
4. Adelantar los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera directamente o a través de contratos interadministrativos, en los términos señalados en el presente decreto-ley.
5. Definir cuál es la modalidad de concurso de méritos de cada una de las convocatorias y cuáles son las fases eliminatorias y clasificatorias del proceso de selección y concurso.
6. Definir el tipo de pruebas a aplicar en los procesos de selección, teniendo en cuenta el grupo de empleo objeto de la convocatoria, la naturaleza de sus funciones, sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño.
7. Suscribir y modificar las convocatorias para los concursos o procesos de selección en los términos señalados en el presente decreto-ley.
8. Expedir los actos administrativos que se requieran para la correcta ejecución de las normas de carrera.
9. Resolver las reclamaciones y los recursos que se presenten en la ejecución de los procesos de selección o concurso y en la inscripción en el Registro Público de Inscripción de Carrera, los cuales serán sustanciados por la Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía o la dependencia que cumpla estas funciones en las entidades adscritas.
10. Suspender preventivamente los procesos de selección o concurso para atender las reclamaciones presentadas en los procesos de selección o concurso.
11. Excluir de la lista de elegibles a los aspirantes cuando se presente cualquiera de las causales señaladas en el presente decreto-ley.
12. Declarar desierto los procesos de selección o concurso cuando se presenten las circunstancias señaladas en el presente decreto-ley.
13. Dejar sin efecto, de oficio o a petición de parte, total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de graves irregularidades en los mismos.
14. Conformar, modificar y adicionar la lista de elegibles para la provisión de los empleos de carrera especial.
15. Enviar las listas de elegibles en firme al nominador, para que proceda a efectuar el nombramiento en período de prueba.
16. Ordenar la inscripción en el Registro Público de Inscripción de Carrera Especial.
17. Impartir los lineamientos para la administración y organización del Registro Público de Inscripción de Carrera Especial y ordenar su actualización por parte de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación o de la dependencia que cumple estas funciones en las entidades adscritas.
18. Adelantar, de oficio o a petición de parte, investigaciones por posibles irregularidades en los procesos de selección, y adoptar las decisiones correspondientes.
19. Absolver las consultas que se le formulen en materia de Carrera Especial.
20. Adoptar su propio reglamento.
21. Las demás funciones relacionadas con la administración de la carrera especial.

PARÁGRAFO 1. La Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación, para el cumplimiento de sus funciones contará con el apoyo de la Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera. Las comisiones de carrera especial de las entidades adscritas contarán con el apoyo de la dependencia que cumpla estas funciones o del área de Talento Humano.

En conclusión, el artículo 3º de la Resolución 025 de 2015 no será declarado nulo.⁶⁷

Artículo 4º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁶⁸

Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁶⁹

ARTÍCULO 4. Secretaría Técnica. Un delegado de la Secretaría General actuará como Secretario Técnico de la Comisión, con voz pero sin voto.

Decreto Ley 020 de 2014⁷⁰

ARTÍCULO 15. *Comisión de la Carrera Especial de las Entidades Adscritas de la Fiscalía General de la Nación.* En cada una de las entidades adscritas de la Fiscalía General de la Nación habrá una Comisión de la Carrera Especial, conformada por:

(...)

PARÁGRAFO 2. Un delegado de la Secretaría General o la que haga sus veces actuará como Secretario Técnico de la Comisión, con voz pero sin voto.

El artículo 4º de la Resolución 025 de 2015⁷¹ establece que la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF será ejercida por un delegado de la Secretaría General del Instituto, quien tendrá voz pero sin voto. Esta disposición es fiel reproducción del párrafo 2º, del artículo 15 del Decreto Ley 020 de 2014,⁷² como puede apreciarse en el cuadro anterior.

Ahora bien, desde los puntos de vista orgánico y funcional, no se encuentra razón alguna para anular este apartado, pues, su propósito apunta a la determinación de una estructura básica de la Comisión que le permitiera iniciar su funcionamiento, aunque se repite, resulta inane e innecesaria su inclusión en el acto administrativo que ordena conformar e integrar dicho órgano, puesto que ello ya venía estipulado en el Decreto Ley 020 de 2014.⁷³

En ese orden de ideas, el artículo 4º de la Resolución 025 de 2015 mantiene su presunción de legalidad.

Artículo 5º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁷⁴

Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁷⁵

Decreto Ley 020 de 2014⁷⁶

ARTÍCULO 5. Funciones de la Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de la Comisión desarrollará las siguientes funciones:

1. Convocar a los miembros de la Comisión de Carrera Especial del Instituto a las sesiones ordinarias y extraordinarias, teniendo en cuenta el reglamento interno.
2. Recibir y dar trámite a las solicitudes, de acuerdo con los lineamientos de la Comisión de Carrera Especial del Instituto con la colaboración de la Oficina de Personal.
3. Elaborar las actas de cada sesión del Comité, en las que se consignarán por lo menos los siguientes datos:
 - 3.1. Descripción de la situación planteada.
 - 3.2. Constancia de los acuerdos y compromisos laborales, si los hubiere.
 - 3.3. Soporte y seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos.
4. Llevar el archivo de los documentos de la Comisión de Carrera Especial del Instituto.
5. Elaborar informes semestrales sobre la gestión de la Comisión de Carrera Especial del Instituto con el apoyo de la Oficina de Personal.

En el Decreto Ley 020 de 2014, no existe apartado alguno que defina cuáles serán las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF.

El artículo 5.^º de la Resolución 025 de 2015⁷⁷ establece que la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial tendrá las funciones de convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias de dicho órgano, recibir y tramitar solicitudes dirigidas a la Comisión, elaborar las actas de las sesiones, llevar el archivo documental de la Comisión y elaborar informes semestrales sobre la gestión de la Comisión, tareas que no fueron fijadas en ningún apartado del Decreto Ley 020 de 2014, y cuya determinación tampoco le fue atribuida al Director de la entidad.

En ese sentido, la ausencia de norma con fuerza material de ley que regule lo referido a las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, constituye un vacío normativo atinente al funcionamiento interno de dicho órgano, cuya regulación es del resorte o competencia de la Comisión, en virtud de la facultad de «adoptar su propio reglamento», consagrada en el numeral 20 del artículo 17 del Decreto Ley 020 de 2014;⁷⁸ disposición que guarda coherencia con el numeral 8 *ibídem*, según el cual, también es función de la Comisión «expedir los actos administrativos que se requieran para la correcta ejecución de las normas de carrera».

Tan cierto es que la determinación de las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial es un aspecto que debe estar comprendido en su reglamento interno, que una vez conformado dicho órgano, a través del Acuerdo No. 001-2015-CCE de 24 de junio de 2015,⁷⁹ adoptó su propio reglamento y fijó con mayor precisión y detalle las funciones de la aludida Secretaría, así:

«ARTÍCULO 7. Funciones de la Secretaría Técnica. Son funciones de la Secretaría Técnica las siguientes:

1. Citar por medio físico o electrónico a los miembros de la Comisión a sesiones, con mínimo tres (3) días calendario de antelación, con el orden del día propuesto y acompañado de los soportes que se requieran para estudio.
2. Recibir, radicar y dar trámite a las solicitudes que lleguen a la comisión, de manera oportuna.
3. Servir de canal de comunicación de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF.
4. Citar al invitado(s) cuando la Comisión o tres (3) de sus miembros así los determinen.
5. Hacer seguimiento a las tareas asignadas a los diferentes miembros de la Comisión y/o al Grupo de Apoyo que dependa de la Oficina de Personal.

6. Elaborar las actas de cada sesión de la Comisión en las que se consignarán, por lo menos, los siguientes datos: 1. Descripción de la(s) situación(es) planteada(s), 2. Constancia de los acuerdos y compromisos logrados, si los hubiere, 3. Soporte y seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos.

7. Llevar el archivo de los documentos de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, las actas serán llevadas con absoluto orden, solo serán conocidas por los miembros de la comisión, solo se comunicará el consenso de la Comisión.

Los documentos generados por la Comisión, deberán numerarse en forma consecutiva, fecharse y llevarán la firma del presidente y la secretaría técnica.

8. Elaborar informes semestrales sobre la gestión de la Comisión y cuando sean requeridos por la misma o por alguna autoridad.

9. Asistir a todas las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión de Carrera Especial del INMILCF, en la que intervendrá con voz pero sin voto.

10. Disponer del sitio y área adecuada para la celebración de las reuniones, así como de los demás implementos logísticos y técnicos necesarios para su buen funcionamiento.

11. Guardar absoluta reserva sobre las deliberaciones y decisiones de la Comisión que tengan este carácter en virtud de la ley.

12. Mantener actualizado, ordenado y con medidas de seguridad necesarias, el archivo de las sesiones de la Comisión y demás documentos, así como los sistemas de información

13. Organizar el directorio de los miembros de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF y mantenerlo permanentemente actualizado.

14. Las demás que por la naturaleza de su actividad le corresponda ejercer o se asignen por la Comisión de Carrera Especial concordante con la normatividad vigente.»

No es necesario realizar, entonces, mayores esfuerzos argumentativos orientados a precisar que al fijar, en el artículo 5º de la Resolución 025 de 2015,⁸⁰ las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, su Director actuó sin competencia, pues, ese asunto es propio del reglamento interno del citado órgano, para cuya expedición solo está facultada la misma Comisión.

En conclusión, el artículo 5º de la Resolución 025 de 2015⁸¹ será declarado nulo.

Artículo 6º de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁸²

Resolución 025 del 20 de enero de 2015⁸³

Decreto Ley 020 de 2014⁸⁴

ARTÍCULO 6. Reuniones. La Comisión de Carrera Especial del Instituto sesionará ordinariamente cada 3 meses por convocatoria de quien la preside, y de manera extraordinaria, cuantas veces sea necesario, por convocatoria de 3 de sus integrantes, en los términos señalados en su propio reglamento.

ARTÍCULO 17. Funciones de las comisiones de la carrera especial. Son funciones de las Comisiones de la Carrera Especial, las siguientes:

(...)

PARÁGRAFO 2. Las Comisiones de Carrera especial sesionarán ordinariamente por convocatoria de quien la preside y de manera extraordinaria por convocatoria de (tres) 3 de sus integrantes, en los términos señalados en el reglamento.

El artículo 6.^º de la Resolución 025 de 2015⁸⁵ establece que la Comisión de Carrera Especial del Instituto sesionará ordinariamente cada 3 meses por convocatoria de quien la preside y, de manera extraordinaria, cuantas veces sea necesario, por convocatoria de 3 de sus integrantes, en los términos señalados en su propio reglamento.

Sin embargo, encuentra la Sala que en lo que tiene que ver con las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, el parágrafo 2°, del artículo 17 del Decreto Ley 020 de 2014,⁸⁶ preceptúa que tal aspecto sería normado en el reglamento de dicho órgano, y en esa medida, su Director carece de competencia para regular este preciso tópico.

En efecto, en el artículo 10 del reglamento interno adoptado por la Comisión de Carrera Especial del INMLCF en Acuerdo No. 001-2015-CCE de 24 de junio de 2015,⁸⁷ se dispuso sobre la materia, lo siguiente:

«ARTÍCULO 10. Reuniones. Las reuniones se realizarán con las siguientes directrices:

1. *Periodicidad de las reuniones presenciales: La Comisión de Carrera Especial del INMLCF, se reunirá ordinariamente cada dos (2) meses, el primer martes de cada bimestre; en el evento de ser un día festivo, la sesión se celebrará el día siguiente hábil.*

2. *Reuniones extraordinarias: Cuando las circunstancias lo ameriten, podrá reunirse extraordinariamente por convocatoria del Presidente o de tres (3) de sus miembros y solo podrán adoptarse decisiones sobre los temas establecidos en la agenda que dio de carácter de reunión extraordinaria.*

La convocatoria para reuniones extraordinarias se hará mínimo con un (1) día de antelación.

3. *Reuniones Virtuales: La Comisión de Carrera Especial del INMLCF podrá realizar sesiones virtuales.*

Las sesiones virtuales se convocarán bajo los mismos presupuestos establecidos en este reglamento para las sesiones ordinarias, salvo las particularidades de este tipo de reuniones.

4. *Asistencia: La asistencia a las reuniones de Comisión de Carrera Especial del INMLCF es de carácter obligatorio. La ausencia debe estar debidamente justificada, por medio físico o virtual, mínimo con un (1) día de antelación, excepto por fuerza mayor o caso fortuito.*

Cuando se trate de la ausencia de los representantes de los servidores, será citado el respectivo suplente.

5. *Quórum: Constituye quórum deliberatorio la presencia de la mitad más uno de los integrantes, siempre y cuando asista por lo menos un (1) representante de los trabajadores.*

Constituye quórum para decidir en la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, el voto de tres (3) de sus miembros, siempre y cuando esté presente, por lo menos, un (1) representante de los trabajadores.

PARÁGRAFO. Para decidir mediante votación, se requiere que la mayoría de los integrantes de la Comisión, vote en el mismo sentido aprobando o reprobando.»

Se concluye de lo expuesto, que en el acto administrativo por medio del cual resolvió conformar e integrar la Comisión de Carrera Especial del INMLCF, su Director no podía regular aspectos relativos a las sesiones ordinarias y extraordinarias del mencionado órgano, pues, tales tópicos son propios del reglamento interno de la Comisión, y solo esta dependencia tiene competencia para adoptarlo.

Así las cosas, el artículo 6º de la Resolución 025 de 2015⁸⁸ será declarado nulo.

Órdenes a proferirse

De conformidad con las normas y los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia, se declarará la nulidad parcial de la Resolución 025 de 2015,⁸⁹ en lo que tiene que ver con el párrafo 2º, de su artículo 1º y, respecto de los artículos 5.º y 6.º de dicho acto administrativo; y en lo demás, mantiene su presunción de legalidad, pero sólo en relación con la *causa petendi* juzgada, como lo establece el inciso 1º, del artículo 189⁹⁰ de la Ley 1437 de 2011.⁹¹

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, DECLARAR la nulidad parcial de la Resolución 025 del 20 de enero de 2015, por la que «se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses», en lo que tiene que ver con:

· El párrafo 2º del artículo 1º, el cual se anula, cuyo tenor es el siguiente:

«PARÁGRAFO 2. La Comisión de Carrera Especial podrá invitar a los funcionarios o personas que considere necesarios para el cabal cumplimiento de su objeto, así como para brindar las asesorías técnicas que considere necesarias para la toma de decisiones.»

· El artículo 5.º, el cual se anula, que establece lo siguiente:

«ARTÍCULO 5. Funciones de la Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de la Comisión desarrollará las siguientes funciones:

1. Convocar a los miembros de la Comisión de Carrera Especial del Instituto a las sesiones ordinarias y extraordinarias, teniendo en cuenta el reglamento interno.

2. Recibir y dar trámite a las solicitudes, de acuerdo con los lineamientos de la Comisión de Carrera Especial del Instituto con la colaboración de

la Oficina de Personal.

3. Elaborar las actas de cada sesión del Comité, en las que se consignarán por lo menos los siguientes datos:

3.1. Descripción de la situación planteada.

3.2. Constancia de los acuerdos y compromisos laborales, si los hubiere.

3.3. Soporte y seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos.

4. Llevar el archivo de los documentos de la Comisión de Carrera Especial del Instituto.

5. Elaborar informes semestrales sobre la gestión de la Comisión de Carrera Especial del Instituto con el apoyo de la Oficina de Personal.»

· El artículo 6.^º, el cual se anula, cuyo tenor es el siguiente:

«ARTÍCULO 6. Reuniones. La Comisión de Carrera Especial del Instituto sesionará ordinariamente cada 3 meses por convocatoria de quien la preside, y de manera extraordinaria, cuantas veces sea necesario, por convocatoria de 3 de sus integrantes, en los términos señalados en su propio reglamento.»

SEGUNDO.- DECLARAR que en lo demás la Resolución 025 del 20 de enero de 2015 mantiene su presunción de legalidad, en relación con la causa *petendi* juzgada, como lo establece el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 De 20 de abril de 2016. Visible a fl. 127 del cdno. ppal. del exp.

2 Consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3 Artículo 40. Además de ser el representante legal del Establecimiento Público y de procurar el cumplimiento de las funciones señaladas en la presente ley para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Director General debe desarrollar las siguientes:

(...)

5. Dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos, físicos, técnicos, económicos y financieros del Instituto. (Subraya la Sala).

4 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

5 Artículo 17. Funciones de las comisiones de la carrera especial. Son funciones de las Comisiones de la Carrera Especial, las siguientes:

(...)

20. Adoptar su propio reglamento. (Subraya la Sala).

6 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

7 Fls. 72-76 del cdno. ppal. del exp.

8 Por el cual se adopta el Reglamento Interno e la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

9 A fl. 117 obra el disco compacto (CD) en el que se encuentra grabada la audiencia.

10 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

11 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

12 Por el cual se adopta el Reglamento Interno e la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

13 A través de la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, Dra. CRISTINA GRUESO SÁNCHEZ.

14 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

15 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

16 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

17 Estatutaria de la Administración de Justicia.

18 Estatutaria de la Administración de Justicia.

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

20 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

21 Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.

22 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de la autorización concedida por la Ley 1654 de 2013, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas.

23 A esta conclusión ya había arribado esta Corporación en las sentencias de 26 de marzo de 2009 (exp. 2009-50; M.P. Víctor Alvarado; Sección Segunda, Subsección A); y la Corte Constitucional en las sentencias C-175 de 2006, C-034 de 2015, C-048 de 2015, entre otras.

24 La carrera administrativa en Colombia se organiza en tres grandes categorías o modalidades: (i) El sistema general de carrera, al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, regulado en la Ley 909 de 2004, «*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones*». Su campo de aplicación está definido en el artículo 3º de dicha normativa y comprende una gran parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado. (ii) Los sistemas especiales de origen constitucional, que por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente por parte del Legislador, siempre con observancia de los principios constitucionales, entre los que se destacan los de igualdad, mérito y estabilidad. Al respecto la jurisprudencia ha identificado los regímenes de las universidades estatales (art. 69 CP), de las Fuerzas Militares (art. 217 CP), de la Policía Nacional (art. 218 CP), de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP), de la Rama Judicial (art. 256-1 CP), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP), de la Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 CP). (iii) Los sistemas especiales de carrera de origen legal. Son aquellos que pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, se conciben como una manifestación de la potestad del Legislador de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular, por supuesto dentro de los mandatos generales que la Constitución traza en el ámbito de la función pública.

25 Sobre la definición y caracterización de las carreras administrativas especiales, se pueden consultar las sentencias de esta Corporación de: 7 de marzo de 2003 (exp. 1999-412; M.P. Tarcisio Cáceres; Sección Segunda, Subsección B); 26 de marzo de 2009 (exp. 2009-50; M.P. Víctor Alvarado, Sección Segunda, Subsección B); 7 de diciembre de 2011 (exp. 1999-108; M.P. Alfonso Vargas; Sección Segunda, Subsección A); 8 de marzo de 2012 (exp. 2010-11; M.P. Víctor Alvarado; Sección Segunda, Subsección B); 7 de febrero de 2013 (exp. 2010-245; M.P. Alfonso Vargas; Sección Segunda, Subsección A); 20 de octubre de 2014 (exp. 2014-3279; M.P. Gerardo Arenas; Sección Segunda, Subsección B); 24 de junio de 2015 (exp. 2013-0023; M.P. Gustavo Gómez; Sección Segunda, Subsección A); 25 de febrero de 2016 (exp. 2011-301; M.P. Gerardo Arenas; Sección Segunda, Subsección B); entre otras.

26 Al respecto se pueden consultar las sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994, C-507 de 1995, C-616 de 1996, C-725 de 2000, C-757 de 2001, C-1262 de 2001, C-734 de 2003, C-753 de 2008, C-878 de 2008, C-553 de 2010 y C-285 de 2015.

27 La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

28 Artículo 60. Estructura institucional del régimen de carrera. La Fiscalía General de la Nación tiene su propio régimen de carrera el cual es administrado y reglamentado en forma autónoma, sujeta a los principios del concurso de méritos y calificación del desempeño.

Su administración y reglamentación corresponde a la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación que se integra de la siguiente manera: el Fiscal General o el Vicefiscal General quien la presidirá, el Secretario General, el Director Nacional Administrativo y Financiero, dos (2) representantes de los funcionarios y empleados elegidos por estos según el procedimiento de elección que fije el Fiscal General de la Nación. El Jefe de la Oficina de Personal actuará como Secretario de la Comisión con voz pero sin voto. La Comisión expedirá su propio reglamento.

29 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

30 Artículo 121. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos [47](#) a [77](#) de la Ley 938 de 2004 y todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

31 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

32 Ib.

33 Ib.

34 Ib.

35 Decreto Ley 020 de 2014.

36 Ib.

37 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

38 Ib.

39 Ib.

40 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

41 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

42 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

43 Artículo 40. Además de ser el representante legal del Establecimiento Público y de procurar el cumplimiento de las funciones señaladas en la presente ley para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Director General debe desarrollar las siguientes:

(...)

5. Dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos, físicos, técnicos, económicos y financieros del Instituto. (Subraya la Sala).

44 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

45 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

46 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

47 Ib.

48 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

49 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

50 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

51 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

52 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

53 Pero sólo en relación con la *causa petendi* juzgada, como lo establece el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

54 Ib.

55 Ib.

56 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

57 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

58 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

59 Artículo 40. Además de ser el representante legal del Establecimiento Público y de procurar el cumplimiento de las funciones señaladas en la presente ley para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Director General debe desarrollar las siguientes:

(...)

5. Dirigir y coordinar la administración de los recursos humanos, físicos, técnicos, económicos y financieros del Instituto. (Subraya la Sala).

60 Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

61 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

62 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

63 Pero sólo en relación con la *causa petendi* juzgada, como lo establece el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

64 Ib.

65 Ib.

66 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

67 Pero sólo en relación con la *causa petendi* juzgada, como lo establece el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

68 Ib.

69 Ib.

70 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

71 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

72 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

73 Ib.

74 Ib.

75 Ib.

76 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

77 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

78 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

79 Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

80 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

81 Ib.

82 Ib.

83 Ib.

84 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

85 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

86 Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

87 Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión de Carrera Especial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

88 Por la cual se conforma la Comisión de Carrera Especial para el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

89 Ib.

juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

91 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fecha y hora de creación: 2026-02-15 20:13:37