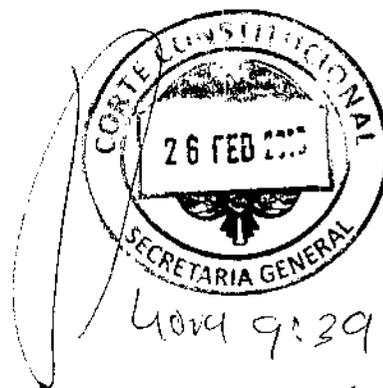


Bogotá D.C.,

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Calle 12 No. 7 - 65  
Ciudad



Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad  
Demandante: **JOSÉ ELÍAS ACOSTA ROSERO**  
Norma demandada: Artículo 134 de la Ley 1753 de 2015

**JOSÉ ELÍAS ACOSTA ROSERO**, mayor de edad, vecino y domiciliado en Bogotá D.C., identificado como aparece al pie de mi firma, ciudadano en ejercicio, obrando en nombre y representación de la **COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**, en calidad de Presidente de dicha Entidad, tal como consta en la certificación adjunta; a través del presente escrito, de manera respetuosa, me permito interponer acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, con fundamento en lo previsto en el numeral 6° del artículo 40 y en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

## I. NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

La norma de la que se cuestiona su constitucionalidad, corresponde al artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 - Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", publicada en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015, y que a continuación se transcribe:

**"LEY 1753 DE 2015**

(Junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

[...] **ARTÍCULO 134. CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCIÓN.** *Modifíquese el artículo 3o del Decreto ley 760 de 2005, el cual quedará así:*

principio constitucional a la *unidad de materia*, contenido en el artículo 158 de la Constitución Política; (ii) Trascusión del principio constitucional a la autonomía propia de los Entes Autónomos de origen constitucional; Violación del principio del mérito, eje axial de la Constitución Política

### La inconstitucionalidad de las normas demandadas

- **CARGO N°1: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL A LA UNIDAD DE MATERIA, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 158 Y 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

El análisis que nos ocupa corresponde a la posibilidad de configuración del vicio de constitucionalidad del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, por vulnerar el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*.

En este orden de ideas, se precisará inicialmente la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo - Ley 1753 de 2015 - para luego demostrar la configuración del vicio de inexequibilidad planteado.

Bien, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no corresponde a un tipo de norma de naturaleza exclusivamente presupuestal, pues *"las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas"*<sup>1</sup>, sino que puede y debe incluir otro tipo de instrumentos para alcanzar las propósitos y objetivos señalados en la **parte general**, entre los cuales cabe contemplar *"normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar"*.<sup>2</sup>

De allí que la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ha sido precisada por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, bajo el entendido que la unidad de materia en este tipo de leyes tiene un alcance específico dentro de la Ley del Plan, en virtud del así denominado *"principio de coherencia"*, contenido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, según el cual *"los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste"*. (Negrilla fuera de texto)

<sup>1</sup> Sentencia C-305 de 2004

<sup>2</sup> idem

de la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar los concursos o procesos de selección para el ingreso a la carrera administrativa, los mecanismos a los cuales se puede acudir para el desarrollo de estos, y la determinación de los costos de este tipo de procesos.

Concretamente el Legislador modificó: (i) la competencia de la CNSC para acreditar a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, de que tratan el artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005 y, de contera, el literal b del artículo 11 de la Ley 909 de 2004; (ii) incluyó la obligatoriedad de contemplar como primera opción para el desarrollo de los procesos de selección, al ICFES, y solo de manera excepcional con las Instituciones de Educación Superior, convirtiendo la regla en una mera excepción; y, (iii) limitó la determinación de los costos asociados a los concursos de méritos adelantados por la CNSC, a aquellos que se fijen mediante Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.

De acuerdo a la ubicación del artículo 134, contenido dentro del Capítulo V de la Ley 1753 de 2015 denominado "Buen Gobierno", el estudio se centrará en establecer si existe de alguna manera una relación de finalidad directa entre las modificaciones antes reseñadas y alguna de las metas fijadas en el acápite de Buen Gobierno de la parte general del Plan.

Pues bien, en el documento denominado "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*"<sup>5</sup>, publicado por el Departamento Nacional de Planeación, y que hace parte de la Ley 1753 de 2015 por disposición expresa del artículo 2<sup>6</sup> de dicha norma, se plantean cinco estrategias transversales como ejes definitorios de los propósitos del PND para los años 2014-2018, entre las que se encuentra la denominada "Buen Gobierno".

Esta estrategia, según el referenciado documento "[...] está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente, y eficaz. Un gobierno que asegure "tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario". El enfoque de buen gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de cierre de brechas. Por supuesto, todo esto en un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal, como ha sido la larga tradición de nuestra historia económica moderna"<sup>7</sup>.

Es decir, se enfoca en concretar los siguientes objetivos: Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación-territorio; Objetivo 2. Alianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia

<sup>5</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CIDI/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 2o. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY. El documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo."

<sup>7</sup> Ídem. Pág. 9

*ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden."*

En efecto, el artículo 113 de la Carta contempló la estructura básica para el ejercicio del poder público, superando la concepción clásica de la tridivisión del poder pública, sino sosteniendo que además de aquellas y sin hacer parte de ninguna, fueron creados otros órganos estatales, autónomos e independientes, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se confían al Legislador, al Ejecutivo ni a los Jueces de la República, pero que son igualmente vitales para alcanzar los fines del Estado.

Entre tales órganos se encuentra, con su mismo nivel e importancia, y de ninguna manera **como un apéndice del Gobierno**, la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, conforme lo prescribe el artículo 130 de la Constitución, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las que tengan carácter especial.

Esto conlleva intrínsecamente el propósito "[...] *de sustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos -según los resultados de los concursos-, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales.*" (Sentencia C-372 de 1999)

Este panorama sin duda arroja como conclusión el carácter autónomo e independiente que goza la CNSC, bajo el entendido que no hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público.

Así, ninguna Entidad del Estado y menos una perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, está llamada a duplicar o sustituir las atribuciones que la Constitución fijó en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y que a ella se han confiado exclusivamente por el artículo 130 de la Carta Política, con la única salvedad de los regímenes especiales.

Así las cosas, debe decirse la inclusión de la obligatoriedad para la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC - de desarrollar los concursos de méritos, dentro del ámbito de sus competencias, a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES -; asignar la facultad al Ministerio de Educación - MEN - de acreditar a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, para desarrollar procesos de selección; y, la imposición de fijar los costos de los concursos, a través de las directrices que regle la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -; desconoce de plano la autonomía e independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en tanto representa una intervención de una Entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva,

ICFES puede prestar apoyo en ciertas materias, no está llamado a ser en el único medio para el desarrollo de los procesos de selección, como de manera desacertada y contraria a la Carta lo fijó el Legislador.

En concreto, la vulneración de los postulados constitucionales antedichos conlleva la necesidad que la Corte Constitucional declare inexecutable la expresión “con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto” contenida en primer inciso del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

2. Ahora, en punto de la acreditación de las Universidades o Instituciones de Educación Superior, para realizar los procesos de selección, asignada por el artículo demandado al Ministerio de Educación Nacional, a nuestro entender, de igual manera constituye una violación latente de la Constitución Política y, en particular, de los postulados del artículo 113 y 130 de la Carta.

El debate que se plantea supone tener en cuenta la necesidad y la obligación de respetar la competencia constitucionalmente asignada a la CNSC en materia de administración y vigilancia de los diferentes sistemas de carrera (artículo 130 CP)<sup>9</sup>, las cuales - como se ha condensado - no pueden ser desconocidas por el Legislador, so pretexto de su amplio margen de configuración legal. En virtud de la tensión existente entre estos dos polos es claro que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha privilegiado la autonomía e independencia de la CNSC, imponiendo un límite intrínseco a la labor legislativa, en busca del equilibrio y armonización, de manera que se haga posible la efectividad de las distintas disposiciones constitucionales en juego.

En este orden, debe señalarse en primer lugar que de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1230 de 2005, “la competencia asignada por el artículo 130 Superior a la referida Comisión, es para administrar y para vigilar la carrera general y las carreras especiales de origen legal, siendo el ejercicio de tales funciones un imperativo constitucional de carácter indivisible, en el sentido que las mismas deben ser asumidas en forma privativa y excluyente por la Comisión Nacional del Servicio Civil y, por tanto, no pueden ser compartidas con otros órganos ni separadas o disgregadas a instancia del legislador ordinario o extraordinario, tal y como equivocadamente ocurrió en el caso de la preceptiva citada”.

De esta forma, y ante la falta de definición constitucional de las expresiones “administración y vigilancia de las carreras administrativas” (art. 130 CP), resulta imperativo precisar su significado y alcance. A juicio de esta Comisión, la respuesta a la cuestión del significado de estas expresiones para el Derecho Público Colombiano viene dada, en buena parte, por el propio texto de la Ley 909 de 2004, en cuyos artículos 11 y 12, al definir cuáles son las funciones que legalmente le corresponden a la CNSC en relación con la administración y vigilancia de las carreras administrativas, se acota legalmente el ámbito de estas responsabilidades.

<sup>9</sup> Al respecto, véase la sentencia C-1230 de 2005 de la Corte Constitucional.

defecto, en virtud de los principios de conservación del derecho y *pro legislatoris* declara exequible el parte señalado, bajo el entendido que dicha función corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

3. Al igual que las disposiciones anteriores, la contenida en el inciso 3° del artículo 134 de la Ley objeto de demanda, debe ser declarada inexecutable al contemplar la intervención de otra Entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva.

El Legislador al establecer que los costos asociados a los concursos o procesos de selección deberán ser determinados a través de Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente impone, de una parte, la intromisión de una Entidad del Gobierno en los concursos de méritos, lo que de suyo conlleva una inexecutable evidente, y de otra, una restricción en la labor constitucional de la CNSC, al depender del desarrollo reglamentario de esa Entidad de la Rama Ejecutiva, para poder adelantar los concursos de méritos, lo que limita el principio del mérito y, por tanto, deviene en inconstitucional.

Tal como se sostuvo anteriormente, Colombia Compra Eficiente hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público, y en este sentido no puede intervenir de manera directa en la realización de los concursos de mérito, ante la prohibición constitucional fijada por la Carta y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por consiguiente, en inciso 3° y el párrafo transitorio del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, deben ser declarados inexecutables.

4. Conforme a lo discurrido, los contenidos normativos previstos en el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, configuran una intervención inconstitucional en las funciones de la CNSC y en el desarrollo de los concursos de méritos, que vulnera los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 113, 115 y 130 de la Carta, pues lejos de excluir al Gobierno del desarrollo de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, conduce a entregar al Ejecutivo aspectos fundamentales que pugnan con lo fijado en el artículo 130 de la Constitución, pues como se ha dicho la administración y vigilancia de los sistemas de carrera, con las excepciones que hay lugar, están radicados de manera exclusiva y excluyente en la CNSC, de manera independiente y autónoma sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales.

De suerte que, la intervención tanto del ICFES, como del MEN y de Colombia Compra Eficiente, establecida en el artículo 134 de la Ley 17523 de 2015, supone sin lugar a dudas una abierta oposición de los apartes constitucionales contenidos en los artículos 113, 15 y 130 de la Carta, razón por la cual tales postulados deben ser declarados inexecutables.

[...]

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

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

Así expuesto, la Corte observa en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil la potestad constitucional y legal de adelantar, en función del sistema de carrera que administra y vigila, concursos públicos que tienen como único fundamento el principio del mérito, conforme a la expresión del constituyente, cuyo ejercicio, por la naturaleza misma del organismo y las altas tareas asignadas, indicadas a lo largo de esta providencia, no permite limitación o invalidación.

La autonomía e independencia jurídica, administrativa y financiera de la Comisión explican tal potestad, por manera que, con las modificaciones impuestas por el artículo 134, la función de realizar los concursos de méritos solo podrán iniciarse: (i) cuando el MEN acredite a las universidades o instituciones de educación superior, para la realización de procesos de selección de personal, de allí que si no lo hace la CNSC no podrá adelantar proceso contractual alguno para el desarrollo de las Convocatorias para la provisión de los empleos de carrera; (ii) el proceso contractual estará sujeto a los lineamientos de costos que fije Colombia Compra Eficiente, por lo que en caso que no se realice tal adecuación por ésta Entidad, la CNSC estará imposibilitada para contratar el operador del concurso.

Lo anterior evidencia, una limitación flagrante a las funciones constitucionales de la CNSC, y que por consecuencia supone una limitación y restricción ilegítima, desproporcionada e irrazonable de los principios del mérito (artículo 125) y al acceso a cargos públicos (artículo 40), pues en caso que las Entidades ya señaladas no actúen oportunamente, la Comisión se verá imposibilitada jurídica y materialmente para desarrollar los concursos de méritos.

En este sentido, la Comisión Nacional del Servicio Civil encuentra que el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, limita el poder de convocatoria a concursos de mérito,

#### IV. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra una norma con fuerza de ley, expedida por el Congreso de la República, la competencia para decidir sobre esta solicitud corresponde a la Corte Constitucional según lo establecido en el artículo 241 de la Constitución Política.

#### V. COMUNICACIONES, CITACIONES O NOTIFICACIONES

Recibiré comunicaciones, citaciones o notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional o en la Calle 96 N° 96 - 64 24 Piso 7 de la ciudad de Bogotá D.C.; correo electrónico: [notificacionesjudiciales@cncs.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@cncs.gov.co)

Atentamente,



**JOSÉ ELÍAS ACOSTA ROSERO**  
C.C. 70'032.179 de Medellín

<b>NOTARIA 44 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.</b> Dra. LUZ MARY CARDENAS VELANDIA NOTARIA 44 DEL CIRCULO DE BOGOTÁ	
<b>RECONOCIMIENTO Y PRESENTACIÓN PERSONAL</b>	
Compareció: <b>ACOSTA ROSERO JOSE ELIAS</b> identificado con: <b>C.C. 70032179</b>	
y declaró que la firma y huella que aparecen en el presente documento son suyas, y que el contenido del mismo es cierto.	Verifique en <a href="http://www.notariaenlinea.com">www.notariaenlinea.com</a> <b>357SNPYICSIBFPY6</b>
<b>Bogotá D.C. 26/02/2016</b> 22216-000202aw	 MGT IND. CE DERECHO
