

Sentencia C-518/16

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contratación con entidades públicas especializadas para llevar a cabo concursos o procesos de selección de servidores públicos no desconoce la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio civil, siempre y cuando no obligue a dar prelación a la contratación con el ICFES o con determinada universidad acreditada por el Ministerio de Educación/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Autonomía para diseñar su propio acuerdo marco de precios para la contratación

DEMANDA FRENTE A LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL PARA ADELANTAR CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCION PARA INGRESAR A LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se realiza confrontación normativa de conexidad

DEMANDA FRENTE A LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL PARA ADELANTAR CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCION PARA INGRESAR A LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Inhibición por falta de carga argumentativa

VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No le es aplicable el término de caducidad previsto para las demandas de inconstitucionalidad que se dirijan a demostrar la existencia de vicios de procedimiento/DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio de contenido material

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Consagración constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión entre el título de la norma y su contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Racionalización y tecnificación de la actividad legislativa

LEY-Observancia del principio de unidad de materia/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aprobación no puede desconocer el principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, causal, teleológica y sistemática

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Autonomía

RAMAS Y ORGANOS DEL PODER PUBLICO-Carácter autónomo e independiente/RAMAS Y ORGANOS DEL PODER PUBLICO-Colaboración armónica

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Carácter autónomo e independiente/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Consagración constitucional/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Naturaleza jurídica

ORGANOS Y ESTRUCTURA DEL PODER PUBLICO-Límites en material fiscal, disciplinaria o penal/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Amplio margen de discrecionalidad administrativa y presupuestal

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Administración y vigilancia del sistema de carrera de los servidores públicos

COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL PARA ADELANTAR CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCION PARA INGRESAR A LA CARRERA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Incorporación de norma sobre la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar concursos o procesos de selección para ingresar a la carrera administrativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA APARTES NORMATIVOS ESPECIFICOS-Debe existir proposición jurídica integral/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA APARTES NORMATIVOS ESPECIFICOS-De proceder la declaratoria de inexecutable, los contenidos restantes de la norma deben conservar la coherencia y producir efectos jurídicos

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA-Se presenta cuando se acusan apartes normativos incoherentes/PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA-Operancia

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Autonomía e independencia de contratar con el ICFES o universidades públicas o privadas para adelantar concursos y procesos de selección en el Régimen de Carrera Administrativa

AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Carácter potestativo para celebrar contratos o convenios interadministrativos con el ICFES, universidades públicas o privadas, o instituciones universitarias e instituciones de educación superior

ICFES-Naturaleza jurídica

ICFES-Autonomía a pesar de pertenecer a la Rama Ejecutiva del Poder Público/ICFES-Autonomía para prestar servicios técnicos y especializados en materia de organización y diseño de concursos o procesos de selección solicitados por entidades públicas o privadas

AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Determina si realiza directamente los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera en el servicio público o contrata con entidades especializadas

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-Inspección y vigilancia del servicio público de educación para velar por la calidad de la educación sin extenderse al régimen de carrera administrativa

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil o a las entidades de educación con que contrate para el acceso al servicio público de carrera

ACUERDO MARCO DE PRECIOS-Determina los costos asociados a los concursos o procesos de selección

ACUERDO MARCO DE PRECIOS-Fundamento normativo/SELECCION DE CONTRATISTAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DEL ESTADO-Modalidades

SELECCION ABREVIADA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DEL ESTADO-  
Alcance/SELECCION ABREVIADA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DEL  
ESTADO-Causales

SELECCION ABREVIADA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DEL ESTADO-  
Inclusión de los acuerdos marco de precios/SELECCION ABREVIADA EN LOS PROCESOS  
DE CONTRATACION DEL ESTADO-Entidades encargadas del diseño, organización y  
celebración de los acuerdos marco de precios

ACUERDO MARCO DE PRECIOS-Alcance y propósitos

ACUERDO MARCO DE PRECIOS-Carácter vinculante para la Rama Ejecutiva del Poder  
Público en el Orden Nacional sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración  
Pública

AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Acuerdos marco de  
precios no resultan obligatorios en relación de la competencia para administrar los concursos o  
procesos de selección del sistema de carrera para el acceso al servicio público

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA COLOMBIA COMPRA  
EFICIENTE-Aunque hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, no puede intervenir  
directamente en procesos de implementación de concursos de mérito para acceder al servicio  
público sin afectar la autonomía de la CNSC

ACUERDO MARCO DE PRECIOS-No tienen carácter vinculante ya que la Comisión Nacional  
del Servicio Civil establece, diseña y adopta sus propios acuerdos

Referencia: Expediente D-11266

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el 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"

Demandante:

José Elías Acosta Rosero

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y  
de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242  
de la Constitución Política, el ciudadano José Elías Acosta Rosero, presentó demanda de  
inconstitucionalidad contra algunos apartes del 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"

Mediante Auto del dieciocho (18) de marzo de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada por encontrarla ajustada con los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. En la misma providencia, el Magistrado Sustanciador dispuso la fijación en lista y, simultáneamente, correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera concepto de la referencia. Así mismo ordenó comunicar la demanda a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional; al Departamento Nacional de Planeación; a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; a la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente-; al Instituto Colombiano para Evaluación de la Educación; al Director de la Academia de Jurisprudencia; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Libre, Rosario, Nacional y Atlántico, para que, si lo consideran conveniente intervinieran dentro del proceso, con el objetivo de impugnar o defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del 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", destacando con negrillas y subraya los apartes acusados en la presente demanda.

### "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. Concurso o procesos de selección.** Modifíquese el artículo 3o del Decreto ley 760 de 2005, el cual quedará así:

"**Artículo 3o.** Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) a través de contratos o convenios interadministrativos **suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto** con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior acreditadas **por el Ministerio de Educación Nacional** para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.

La CNSC, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones

de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, **como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea.**

**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.**

**PARÁGRAFO TRANSITORIO. Hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos Marco de Precios, los bienes o servicios que requiera la Comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda".**

## LA DEMANDA

Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que la norma objeto de censura constitucional, contenida en el 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", contraviene lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 113, 125, 130 y 158 de la Constitución Política. Con base en ello, solicita que se adopten las siguientes decisiones:

Se declare la inexecutableidad del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 o, en su defecto, declaren inexecutableas las siguientes expresiones:

"con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto"[1] contenida en el primer inciso del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

"acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin",[2] contenida en el primer inciso del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

El inciso 3º del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 y el párrafo transitorio de la misma.

### 2. Fundamentos de la demanda

El accionante expone que el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, trasgrede los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 113, 125, 130 y 158 de la Constitución Política, en tanto infringe "las normas superiores relacionadas con la supremacía de la Constitución Política, con la naturaleza constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con la autonomía de los Entes Autónomos de creación constitucional, con el principio de unidad de materia y, adicionalmente, con las funciones de administración y vigilancia de los sistemas de carrera a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil".[3]

A través de tres cargos de inconstitucionalidad, plantea que la vulneración de las citadas disposiciones superiores, por parte de la norma acusada, se produce, **(i)** por la presunta violación del principio de unidad de materia (C.P. art. 158 y 169); **(ii)** por el aparente desconocimiento del principio de autonomía propia de los entes de origen constitucional (C.P. art. 130); y **(iii)** por la inobservancia del principio del mérito para acceder a los cargos públicos (C.P. arts. 125 y 130).

A continuación se procede a la explicación de los distintos cargos de conformidad con lo planteado en la demanda.

## **2.1. Primer cargo: Vulneración del principio constitucional a la unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 161 de la Constitución Política[4]**

Para efectos de estructurar la presente acusación, el actor inicia por señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, no obstante corresponder a un compendio normativo multitemático, "no puede crear o modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general[5]".

Conforme con ello, destaca que, a través de la norma acusada, el legislador reguló el tema de la competencia de la CNCS 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 ese tipo de procesos. Sobre esa base, "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". De igual forma, suprimió 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[7] y el literal b) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004[8], con las que puede suscribir contratos o convenios interadministrativos para adelantar los concursos o procesos de selección de su competencia, en tanto le asignó dicha función al Ministerio de Educación Nacional –en adelante MEN–. Asimismo, acabó con la posibilidad que tenía la CNSC de determinar los costos asociados con los concursos o proceso de selección connatural a su objeto, en tanto trasladó dicha función a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–.

Considera, sin embargo, que los contenidos de la norma acusada no tienen relación de finalidad directa con las metas fijadas en el acápite denominado "Buen Gobierno", del documento titulado "Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", publicado por el Departamento Nacional de Planeación, y que hace parte de la Ley 1753 de 2015. Según el acápite referido, el propósito de "Buen Gobierno" es promover una gestión que prevenga la corrupción, mejore el servicio que se le presta al ciudadano a nivel nacional y territorial, fortalezca la gobernanza, consolide el gasto público, entre otras. Pese a ello, para alcanzar dicho propósito, no se hace necesario intervenir las funciones que le son propias a la CNSC.

A partir de lo expuesto, el demandante concluye que la norma acusada trasgrede el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 161 de la Carta, y en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, pues los temas que trata no guardan relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en tanto su contenido no constituye un medio para alcanzar las políticas señaladas en el referido Plan.

## **2.2. Segundo cargo: Trásgresión del principio constitucional a la autonomía propia de los entes autónomos de origen constitucional – Vulneración del precedente fijado en las Sentencias C-372 de 1999 y C-1175 de 2005[9]**

Para efectos de estructurar la referida acusación, el actor sostiene que, a través de la norma acusada, el legislador desconoció el precedente constitucional fijado en las Sentencias C-372 de 1999 y C-1175 de 2005.

Al respecto, sostiene que en la Sentencia C-372 de 1999, la Corte define la CNSC como un ente

de creación constitucional, autónoma, permanente e independiente del ejecutivo y de las demás ramas del poder público. Teniendo como sustento lo anterior, en la Sentencia C-1175 de 2005, la Corte declaró inexecutable la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública en el desarrollo de los concursos o procesos de selección que adelanta la CNSC. En dicha oportunidad, la Corte señaló de manera enfática la imposibilidad de incluir a una entidad de la rama ejecutiva en el desarrollo de los concursos de méritos adelantados por la CNSC. Con base en ello, declaró la inexecutable de la expresión **"el Departamento Administrativo de la Función Pública", contenida en el artículo 3 del Decreto 760 de 2005. En consecuencia, el Tribunal Constitucional definió que los concursos o procesos de selección que le competen a la CNSC serán adelantados por ésta a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos ya no con el Departamento Administrativo de la Función Pública, sino con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias o instituciones de educación superior, acreditadas por ella misma para tal fin.**

Según el actor, con base en la jurisprudencia citada, ninguna entidad del Estado, y menos una perteneciente a la rama ejecutiva, puede sustituir las atribuciones que la Constitución en su artículo 130 fijó en cabeza de la CNSC, de llevar a cabo la "la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos"[10], salvo las de carácter especial de origen constitucional.

Siendo ello así, considera el actor que las modificaciones introducidas por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, consistentes en: (i) disponer que los contratos o convenios para llevar a cabo los concursos o procesos de selección de personal para acceder al servicio público deben ser suscritos por la CNSC con al ICFES y solo de manera excepcional con las instituciones de educación superior; (ii) suprimir la competencia de la CNSC para acreditar a las universidades e instituciones de educación superior con las que puede suscribir contratos o convenios interadministrativos para adelantar los concursos o procesos de selección de su competencia y asignarle dicha función al Ministerio de Educación Nacional –en adelante MEN–; (iii) y acabar con la posibilidad que tenía la CNSC de determinar los costos asociados con los concursos o proceso de selección connatural a su objeto, en tanto trasladó dicha función a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–; desconocen la autonomía e independencia de la CNSC, además, la sujetan a una intervención indebida de la rama ejecutiva y, de contera, trasgreden los artículos 113, 115 y 130 de la Carta y la jurisprudencia fijada por la Corte Constitucional, en tanto "la administración y vigilancia de los sistemas de carrera, con las excepciones a 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".

Dicha violación se produce, en relación con la primera modificación denunciada, al contemplar la norma acusada que los concursos o procesos de selección deberán ser adelantados por la CNSC, únicamente a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos con el ICFES, pues la misma trasgrede la autonomía de la CNSC y el principio de división de poderes, al hacerse evidente que el ejecutivo quiere intervenir en tales asuntos sobre la base de que el ICFES según el artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 es una entidad pública descentralizada del orden nacional, adscrita al MEN.

Respecto de la segunda modificación que se censura, el hecho de que la norma acusada disponga que la acreditación de las universidades o instituciones de educación superior con las que se realizan los contratos o convenios interadministrativos a fin de adelantar los procesos de selección que desarrolla la CNSC, está en cabeza ya no de ésta sino del MEN; desconoce lo

prescrito por el literal b) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 y trasgrede los artículos 113 y 130 de la Carta.

En efecto, según el literal b) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, en cabeza de la CNSC está, entre otras funciones, la de "acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y establecer las tarifas para contratar los concursos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley". Dicha función se deriva de lo dispuesto en el artículo 130 de la Carta Superior, en tanto al ser tal entidad la encargada de vigilar las carreras administrativas, debe conservar autonomía e independencia, aptitudes que se afectan de manera absoluta, al vincular en un aspecto propio de la carrera administrativa a una entidad que depende "directamente del presidente de la República al ser parte del gobierno nacional".

Aludiendo a la tercera de las acusaciones, al contemplar el inciso 3º del artículo demandado que los costos asociados a los concursos o procesos de selección que adelante la CNSC deberán ser determinados a través de Acuerdos Marco de Precios, establecidos y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública; además de imponer la intromisión del ejecutivo en la carrera administrativa, sujeta la actividad de la CNSC a lo que reglamente Colombia Compra Eficiente, lo que limita el principio del mérito y deviene en inconstitucional.

Por lo expuesto, la intervención tanto del ICFES, del MEN y de Colombia Compra Eficiente que establece la norma acusada, supone una abierta oposición a los "artículos 113, 115, y 130 de la Carta"[13] y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

### **2.3. Tercer cargo: Violación del principio del mérito, eje axial de la Constitución Política**[14]

Las funciones asignadas por el artículo acusado al MEN y a Colombia Compra Eficiente "involucra[n] una estrictión irrazonable y desproporcionada a la función constitucional asignada a la CNSC y, por consecuencia, al principio del mérito determinado en el artículo 125 de la Constitución".[15]

Según el artículo 125 de la Constitución, a través de la carrera administrativa, por regla general, se deben proveer los empleos en los órganos y entidades del Estado, con precisas salvedades, y el ingreso a dichos cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará observado los requisitos y los méritos y calidades de los aspirantes. Para ello, seguidamente, el artículo 130 de la Carta, estableció que "las carreras de los servidores públicos" será administrada y vigilada por la CNSC.

De esta forma, en cabeza de la CNSC se encuentra "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, [...] no permite limitación o invalidación".[16]

Entonces, al disponer la norma acusada que la función de realizar los concursos de méritos solo podrá iniciarse por parte de la CNSC cuando el MEN acredite a las universidades o instituciones de educación superior para la realización de los procesos de selección respectivos, y, que el proceso contractual estará sujeto a los lineamientos de costos que fije Colombia Compra Eficiente, limita de manera indebida las funciones que la Carta le ha impuesto a la CNSC.

La limitación aludida es ilegítima, desproporcionada, e irrazonable, atenta contra los principios del mérito establecidos en el artículo 125 de la Constitución, y contra el derecho de acceso a cargos públicos prescrito en el artículo 40 de la misma Carta. Ello es así en tanto, en caso de que las entidades señaladas no actúen oportunamente, la CNSC se verá imposibilitada jurídica y materialmente para desarrollar los concursos de mérito. En otras palabras, la norma que se acusa plantea la sumisión de la CNSC ante el gobierno, lo que contradice la Carta Superior y la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional.

## INTERVENCIONES

Pontificia Universidad Javeriana

Mediante escrito allegado a esta Corporación el día 18 de abril de 2016, la Pontificia Universidad Javeriana interviene en el presente juicio para solicitarle a la Corte que declare la inexecutable de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

**(i) Sobre la presunta vulneración del principio de unidad de materia**, el interviniente considera desafortunadas las consideraciones de las demandas sobre la inexistencia de relación entre la norma demandada y la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Par sustentar su posición, sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no es posible concluir que el principio de unidad de materia se refiera a considerar que una ley pueda referir a un único y exclusivo tema. Por el contrario, aduce que la jurisprudencia le ha dado un alcance amplio y general al contenido de la expresión "materia" al cual hace referencia el artículo 158 de la Constitución Política, en tanto que permita que al interior de una ley, se puedan tratar diversos temas cuyo límite se encuentre enmarcado por la coherencia lógica.

De acuerdo con el alcance de dicho principio, indica el interviniente que la Corte Constitucional ha establecido una metodología, que debe ser aplicado por el juez constitucional para entrar a valorar si una disposición está o no desconociendo el principio de unidad de materia por carecer de coherencia lógica con el contenido general de la ley que la contiene, al respecto, se tiene que, inicialmente "i) se debe determinar el alcance material y contenido temático de la ley parcialmente demandada, para, posteriormente, ii) proceder a verificar si la norma que ha sido demandada guarda con la materia de la ley, alguna relación de conexidad causal temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación al texto de la ley objeto de revisión." [17]

En relación con la identificación del alcance material y el contenido temático de la ley parcialmente demandada, la Sentencia C-305 de 2004 ha definido la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como una "propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de objetivos". Del contenido mismo de la definición se permite evidenciar que, debido a su naturaleza compleja, el principio de unidad de materia no lo obliga a ubicarse en la regulación de un solo tema, sino en el de buscar coherencia entre las diferentes materias contenidas en la ley; con base en lo anterior, encuentra el interviniente que respecto a la disposición demandada, "esta hace referencia a una modificación en lo concerniente a los concursos o procesos de selección adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad cuya función está orientada a posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado

funcionamiento del sistema de carrera; y generar información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa"[18].

Bajo esa perspectiva, sostiene, existe una clara relación de conexidad temática entre la norma acusada y el Plan Nacional de Desarrollo, "al evidenciarse esa vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa la ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular, teniendo en cuenta lo dicho anteriormente sobre la excepción a la simplicidad temática de una ley del Plan Nacional de Desarrollo; una conexidad causal ya que los motivos por los cuales se hace la modificación en el artículo demandado, están determinados por la búsqueda del "buen gobierno" que busca la eficacia y eficiencia administrativa a través de las medidas que busquen combatir la corrupción; una conexidad; teleológica ya que con el hecho de tomar medidas para la búsqueda de ese "buen gobierno" busca alcanzar el mismo designio del Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país", teniendo en cuenta su complejidad temática y, finalmente, encuentra una conexidad temática el cual se concreta en la organización de la ley como un cuerpo ordenado, en donde se establece el tema en cuestión en la parte general de la ley y se desarrolla en el capítulo respectivo al "buen gobierno", demostrándose una racionalidad interna"[19].

Por lo anterior, concluye el interviniente que, contrario a lo manifestado por el accionante, frente al cargo por violación del principio de unidad de materia, no existe afectación del mismo, teniendo en cuenta que, conforme a la metodología jurisprudencial antes referida, se encuentra una coherencia lógica entre la disposición que se demanda y la ley en la cual está contenida.

**(ii) Sobre la presunta trasgresión del principio constitucional a la autonomía propia de los entes autónomos de origen constitucional**, el interviniente considera acertadas las consideraciones hechas en la demanda, razón por la cual concluye que el artículo 134 de la Ley 1754 de 2015 configura una "usurpación de la autonomía constitucional en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil"[20]. Sustenta su posición en lo decidido por la Corte en las Sentencias C-1175 de 2005 y C-732 de 1999.

Respecto de la Sentencia C-1175 de 2005, señaló que en ella se valoró la constitucionalidad del artículo 3 del Decreto 760 de 2005, el cual establecía que para que la Comisión Nacional del Servicio Civil llevara a cabo los procesos y concursos de selección, debía contratar con el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que depende directamente del Gobierno Central. En dicha oportunidad, la Corte consideró que la autonomía e independencia constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil se veían gravemente afectadas si los concursos en mención debían ser contratados con el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que por su naturaleza jurídica, depende y actúa bajo las orientaciones del presidente de la República.

Sostiene que en la Sentencia C-732 de 1999, la Corte llegó a similar conclusión, al valorar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 443 de 1999. Aduce que en esa oportunidad, la Corte consideró vulnerado el principio de autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al considerar que "el legislador no puede hacer forzoso que el ejercicio de las atribuciones propias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se lleve a cabo necesariamente por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, organismo de la rama ejecutiva que, aunque puede prestarle el ya resultado apoyo, no está llamado a constituirse en el único canal para las inscripciones actualizadas y actualizaciones del personal en el registrado de la carrera"

Conforme al precedente jurisprudencial, advierte el interviniente que frente a la usurpación de la

autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que afecte el principio de autonomía constitucional en cabeza de esta entidad, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 134 de la Ley 1754 de 2015.

**(iii) Respecto a la presunta vulneración del principio del mérito por la presunta restricción irrazonable de dos de las funciones más importantes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuales son: i) la de adelantar los procesos contractuales para la provisión de empleos de carrera; y ii) contratar operadores de concursos.** Con respecto a dicha acusación, el interviniente considera acertados los argumentos de la demanda puesto que los "procesos contractuales estarán sujetos a lo determinado por Colombia Compra Eficiente con lo que se le estaría poniendo un límite a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en lo que además de afectarla, se violentaría el principio de independencia entre las instituciones"[21]. Así mismo, se estaría generando una relación de jerarquía si se le otorgan facultades a Colombia Compra Eficiente para controlar instituciones que son objeto de vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil conforme a las funciones consagradas en el artículo 130 de la Constitución Política.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, realiza su intervención refiriéndose a cada uno de los cargos formulados por el demandante:

**(i) Sobre la vulneración del principio de unidad de materia.** Considera el interviniente que, en efecto, tal como lo señala el accionante, no existe coherencia alguna entre la norma acusada y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo contenida en la Ley 1753 de 2015. En consecuencia, entiende que el legislador incurrió, por un lado, en un quebrantamiento del principio de coherencia entre la parte general del Plan y el plan de inversiones públicas, y, por otro lado, desconoció lo dispuesto en el artículo 158 Superior y en la obligación de correspondencia entre el título de la ley su contenido, establecido en el artículo 169 de la Constitución Política.

Para sustentar lo anterior, el interviniente lleva a cabo un estudio constitucional de la función de planeación en cabeza del Gobierno Nacional contenido en los artículos 339 a 334 de la Constitución política, los cuales deben ser analizados en armonía con el numeral 2 del artículo 300 y con el numeral 2 del artículo 313 de la misma carta. A partir de dicho estudio, sostiene que la ley mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, cuenta con pluralidad de temas, entre los que se encuentran los relacionados con: los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal; las estrategias y políticas económicas, sociales y ambientales del Estado; el cálculo presupuestal plurianual y la especificación de los mecanismos para la ejecución del plan de desarrollo. No obstante ello, sostiene que la variedad de temas con que cuenta la ley de desarrollo, ello no significa que no esté sometida al principio de unidad de materia sino que "este reviste de características especiales tratándose de una ley específica con objetivos señalados expresamente en la Constitución Política y con una regulación determinada en la ley orgánica con sujeción a la cual debe expedirse el plan de desarrollo"[22].

Por lo tanto, advierte el interviniente que, la modificación del artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005, introducida por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, el cual exige, por un lado, que para que la Comisión Nacional del Servicio Civil pueda adelantar los procesos de selección lo debe hacer a través de contratos suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES- o en su defecto por universidades públicas o privadas y, por otra parte, que los costos asociados a los procesos de selección deberán ser diseñados y adoptados por la

Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, "resulta ajeno por completo tanto a los objetivos y finalidades incluidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo como al plan de inversiones públicas que debe contener la segunda parte de ese plan conforma a lo dispuesto por la Ley 152 de 1994"[23].

**(ii) Respeto a la vulneración al principio constitucional de la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil.** En punto a tal acusación, entiende el interviniente que le asiste razón al accionante y en consecuencia solicita a esta Corporación, declare la inconstitucionalidad de la norma acusada, teniendo en cuenta que dicha disposición restringe de manera desproporcionada la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil conforme a los argumentos que a continuación se resumen:

Con fundamento en el artículo 130 de la Constitución Política, se tiene que la vigilancia y el control de las carreras de los servidores públicos se encuentra en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en atención a ello, el artículo 7 de la Ley 909 de 2004 dispone que dicho órgano está dirigida a la "garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público...". De acuerdo con ambas disposiciones, la Corte Constitucional, en sentencia C-1230 de 2005 estableció que "...el propósito del constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, en particular la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores."

De modo que, "incluir como obligación para la Comisión Nacional del Servicio Civil la realización de concursos de mérito o procesos de selección mediante contratos o convenios interadministrativos suscritos con el ICFES; asignar al Ministerio de Educación Nacional la atribución de acreditar a las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias o instituciones de educación para ese fin; así como la imposición de fijar los costos de los concursos, a través de las directrices que determine la Unidad Administrativa Especial, vulnera ostensiblemente el artículo 130 de la Constitución Política..."[24].

**(iii) Frente a la violación del principio del mérito como eje axial de la Constitución Política.** En relación con dicha acusación, el interviniente comparte los argumentos presentados por el demandante al señalar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Política el sistema de la carrera administrativa persigue la eficacia y la eficiencia de los cargos públicos para que la administración esté conformada por personas que cuenten con la idoneidad moral y la capacitación profesional necesaria para lograr desempeñar el ejercicio de la función pública.

Universidad Libre de Bogotá

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, a través del Director del Observatorio de Intervención Ciudadana de la misma Universidad, realiza su intervención en la presente actuación, formulando las siguientes pretensiones:

"Frente al cargo por violación de unidad de materia, solicitamos que declare exequible el art. 134 de la Ley 1753 de 2015.

Frente al cargo por violación del principio de autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil, solicitamos:

Se declare inexecutable la expresión "(...) con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (icfes)", consagrado en el artículo 134 inc. 1

Se declare inexecutable la expresión "por el Ministerio de Educación Nacional", consagrado en el artículo 134 inc 1 de la Ley 1753 de 2015.

Subsidiariamente al lit b, se declare Exequible la expresión "por el Ministerio de Educación Nacional" siempre y cuando se interprete que el carácter "acreditado" hace referencia sólo a un criterio adicional que deberá incorporar la Comisión Nacional del Servicio Civil a su reglamento de selección de instituciones, el cual construye con plena autonomía.

Se declare executable el art. 134 inc. 2 Ley 1753 de 2015.

Se declare executable el art. 134 inc. 3 Ley 1753 de 2015.

Se declare executable el art. 134 par. único Ley 1753 de 2015".

Con base en las anteriores pretensiones, el interviniente procede a realizar sus consideraciones respecto de cada una de los cargos formulados por el accionante en la demanda de inconstitucionalidad:

**(i) Sobre la presunta afectación del principio de unidad de materia.** Frente a dicha acusación, el interviniente advierte que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la valoración del control de constitucionalidad por unidad de materia, obedece a un juicio de ponderación entre la racionalidad del proceso de producción de la ley y la facultad de configuración legislativa del Congreso de la República. En lo que respecta a la garantía de dicho principio en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, este Tribunal reconoce que la evaluación de constitucionalidad por la afectación del principio de unidad de materia debe ser mucho más exigente y restrictivo que el realizado en las demás leyes esto, por cuando el Ley del Plan de Desarrollo, no puede ser utilizada para fines distintos a los consagrados en la constitución, en ese orden de ideas, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo[25].

En consecuencia, teniendo en cuenta lo señalado por esta Corporación en la Sentencia C- 277 de 2011, el ciudadano que demande la inconstitucionalidad de una norma por violación de unidad de materia, debe llevar a cabo una carga argumentativa compuesta de 3 elementos: inicialmente el accionante debe identificar "el sentido material o temático de la ley concernida; posteriormente, se debe determinar ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guarda relación de conexidad con dicha materia y, por último; iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 58 de la Carta"[26].

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el interviniente que el demandante "no demuestra con claridad el contenido temático propio que distingue a la LPND, pues lo que hace es demostrar las características jurisprudenciales que ha determinado la Corte Constitucional en materia de leyes del Plan Nacional de Desarrollo mas no los ejes temáticos de la ley enjuiciada". Así mismo considera que "si bien el demandante examina claramente las disposiciones de la LPND que no guarda relación de conexidad con dicha materia no hace una comparación normativa de

conexidad entre los fines que tiene la LPND y concretamente los principios del capítulo V denominado "buen gobierno" con la modificación que se hace en materia del procedimiento en materia de concursos o procesos de selección"[27].

**(ii) Sobre la presunta vulneración al principio de autonomía y separación de poderes.** El observatorio de la Universidad Libre, a pesar de considerar inconstitucional algunos de los apartados del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, se separa de los criterios presentados por el demandante y en su lugar, procede a explicar las razones que considera pertinentes para que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad parcial del artículo antes mencionado.

Como primer argumento, el interviniente sostiene que la autonomía constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil ha sido reconocido por el precedente jurisprudencial a través de las sentencias C-372 de 1999 y C-1175 de 2005, en dichas providencias, esta Corporación evaluó la constitucionalidad de disposiciones que consagraban la imposición legislativa de celebrar convenios o contratos de colaboración interadministrativos, en consecuencia, al presentarse una identidad fáctica entre las sentencias antes referidas y el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 resulta necesario aplicar las reglas fijadas en el precedente jurisprudencial, las cuales permiten dar claridad sobre la relación de la Comisión Nacional del Servicio Civil con las demás entidades estatales y aplicarlas en el presente caso.

A su juicio, las reglas fijadas por la Corte Constitucional van dirigidas a reconocer que la Comisión Nacional del Servicio Civil no es un cuerpo consultivo del Gobierno, sino un ente autónomo, de la más alta jerarquía en materia del sistema de carrera de servidores públicos. Con base en lo anterior, las subreglas planteadas por el precedente constitucional que son aplicables al presente caso son las siguientes: "1) los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes a los concursos deben ser establecidos por el legislador, no por el ejecutivo y 2) el legislador, sin embargo, no puede establecer condiciones forzosas para ejercer las atribuciones propias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, tales como la condición de actuar por conducto de otras entidades estatales"[28].

Conforme a las anteriores reglas, el interviniente concluye que "la redacción del artículo 134 inc. 1 de la Ley 1753 de 2015 constituye una violación del artículo 130 de la Constitución Política. Ello se debe a que el legislador no redactó el artículo 134 inc. 1 como facultativo, sino como imperativo. En otras palabras, el legislador omitió la expresión "podrá", la cual crearía un margen de discrecionalidad administrativa, sino que empleó el término "serán adelantador", el cual denota un mandato". Sin embargo, respecto del inciso 2 del artículo 134 de la Ley 157 de 2015, el interviniente considera que "el ejercicio subsuntivo no arroja un resultado de inconstitucionalidad pues, en este caso, el legislador dispuso la expresión "podrán". Ello implica un ejercicio pleno de discrecionalidad y no una condición forzosa en los términos establecidos por la Corte Constitucional."[29]

En cuanto a la expresión "acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional" consagrada en el inciso 1 de la Ley 1753 de 2014, el interviniente encuentra un desplazamiento de competencias, en virtud del cual, anteriormente la competencia para acreditar las Universidades Públicas o Privadas se encontraba en cabeza de la misma Comisión Nacional del Servicio Civil, y con la redacción que plantea el inciso demandado, esa competencia se podría ver trasladada en cabeza del Ministerio de Educación Nacional. En consecuencia, en opinión del interviniente, es necesario que se aclare el alcance del término "acreditada" empleada en la expresión demandada toda vez que, dependiendo de la interpretación que se haga del término enunciado se puede generar una intromisión por parte del Gobierno Nacional en la reglamentación de las condiciones

del procesos de selección implementado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por tanto, en opinión del representante de la Universidad Libre de Colombia, la expresión demandada debe ser declarada inexequible "o en su defecto, entenderse exequible, siempre y cuando se interprete que el carácter de "acreditado" hace referencia sólo a un criterio adicional que deberá incorporar la Comisión Nacional del Servicio Civil a su reglamento de selección de instituciones, el cual construye con plena autonomía"[30].

**iii) Frente a la violación del principio del mérito como eje axial de la Constitución Política.**

Por último, aduce que, la obligación de orientar costos de los concursos o procesos de selección a los acuerdo marco de precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Estatal- Colombia compra eficiente, resulta constitucional. Al respecto, para el interviniente "la Comisión Nacional de Servicio Civil está sometida como cualquier otra entidad, al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la constitución política para el presente caso, el diseño presupuestal de la entidad se ha dejado en manos de una entidad perteneciente a la rama ejecutiva, sin embargo ello no implica una imposición reglamentaria sino la concreción de las reglas de eficiencia y eficacia las cuales fueron consideradas como pilares fundamentales del capítulo de buen gobierno"[31].

#### 4. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente se opone a la totalidad de los cargos presentados en la demanda de inconstitucionalidad, por considerar que cada uno de los argumentos presentador por el accionante no corresponde a la realidad constitucional y, en consecuencia, los apartes acusados deben ser declarados exequibles.

**(i) Sobre la presunta afectación del principio de unidad de materia.** Para el interviniente, el inciso 3 del artículo 134 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo cumple con el principio constitucional de unidad de materia, el cual está concebida como una restricción a la libertad de configuración legislativa que garantiza la coherencia y la transparencia en el proceso legislativo. Al igual que los demás intervinientes concluye que la Corte Constitucional ha considerado que la valoración del cumplimiento del principio de unidad de materia en la Ley de Plan de Desarrollo se debe hacer de forma restrictiva dada las características de relevancia constitucional de esta Ley.

Con fundamento en lo anterior, concluye que el artículo 134 de la Ley objeto de censura constitucional en efecto no atenta con el principio en mención, toda vez que, "[e]l PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país", formula como una de sus estrategias transversales el "Buen Gobierno", que de acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, hace referencia a una estrategia orientada "a garantizar la configuración y consolidación de un Estado Moderno, más transparente, eficiente y eficaz"[32].

En ese orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo establece unos objetivos fundamentales de "Buen Gobierno" entre los que se encuentran el de "mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial" y, "Construir un presupuesto informado por desempeño y resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión pública" ambos objetivos, a juicio del interviniente son desarrollados a través del artículo 134 demandado y guardan una relación directa y coherente, en consecuencia se cumple con el principio de unidad de materia.

**(ii) Sobre la presunta vulneración al principio de autonomía y separación de poderes.** En cuanto a la presunta vulneración del principio de autonomía de la Comisión Nacional del

Servicio Civil, contrario a lo sostenido por el demandante, sostiene que no existe identidad fáctica entre las Sentencias C-1175 de 2005 y C-372 de 1999 con lo reglamentado en el artículo 134 de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, pues esta disposición difiere sustancialmente de las normas declaradas inconstitucionales por parte de este Tribunal en las sentencias antes referidas. Al respecto, la Corte concluyó en ambas sentencias que los concursos de méritos debían ser adelantados mediante convenios o contratos celebrados con el Departamento Administrativo de la Función Pública dada las características autónomas de la Comisión Nacional de Servicio Civil, sin embargo, en el presente caso, no se está afectando la autonomía constitucional de la Comisión porque, "Colombia Compra Eficiente no está interfiriendo en las funciones propias de administración y vigilancia de la carrera de los servidores públicos." [33]

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el interviniente que el artículo 134 demandado se incorpora al sistema de contratación de la administración pública teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, las reglas y procedimientos del sistema de compra pública le son aplicables a todos los organismos del Estado incluyendo a la Comisión Nacional de Servicio Civil, en consecuencia, la norma acusada lo que pretende es garantizar "los principios de la función administrativa estableciendo que Colombia Compra Eficiente, en consonancia con el Decreto- Ley 4170 de 2011, debe organizar y celebrar los acuerdos marco de precios para la adquisición de bienes y servicios requeridos para los concursos de méritos de la CNSC, lo que a la postre significa dar valía al principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado" [34].

## 5. Departamento Nacional de Planeación

Mediante escrito presentado a esta Corporación el 19 de abril de 2016, el Departamento Nacional de Planeación realiza su intervención en la presente actuación con el fin de solicitarle a esta Corporación que declare la constitucionalidad del artículo demandado. Ello de conformidad con los siguientes argumentos:

**(i) Sobre la presunta afectación al principio de unidad de materia.** En relación con dicho cargo, sostiene que el artículo 134 de la Ley del PND modificó el artículo 3 de la Ley 760 de 2005, incluyó la posibilidad de que los concursos de selección a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil se realizaran a través de convenios interadministrativos suscrito con el Instituto Colombiano para la Evaluación de Educación o con instituciones educativas acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente estableció que los costos asociados con el proceso de selección se llevara a cabo teniendo en cuenta los Acuerdos Marco de Precio adoptados por la Agencia Nacional de Contratación-Colombia Compra Eficiente.

A juicio del interviniente, las modificaciones introducidas en el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, responden a una iniciativa gubernamental que busca fortalecer la institucionalidad pública implementando mecanismos que permitieran mayor eficiencia, coherencia y cobertura en la prestación de los servicios públicos. Para tales fines se iniciaron transformaciones estructurales como la creación de Ministerios, las reformas a la Fiscalía General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. Teniendo en cuenta lo anterior, la estrategia del "Buen Gobierno" implementado en la Ley PND permite que los procesos de selección a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil se lleven a cabo a través de convenios interadministrativos suscritos con el ICFES "permite materializar un instrumentos jurídico que le permita a la CNSC, en el marco de su autonomía, considerar al ICFES como un instrumento para el desarrollo de sus políticas, teniendo en cuenta la experiencia, en el diseño, implementación y administración de pruebas aplicadas y factores asociados a los componentes pedagógicos y educativos, de acuerdo

con prácticas internacionalmente aceptadas".[35]

**(ii) En cuanto a la presunta trasgresión del principio de autonomía propia de los entes autónomos de origen constitucional.** Con respecto a tal acusación, sostiene el interviniente que, contrario a lo manifestado por el demandante, la función de adelantar procesos de selección, "sigue en cabeza de la CNSC, de manera que con independencia de la entidad o entidades que presten su concurso o apoyo para la realización de los concursos, las mismas deben sujetarse a los lineamiento generales que para tal efecto fije la CNSC"[36]. La anterior afirmación lo realiza de conformidad con lo manifestado por esta Corporación en la Sentencia C- 247 de 2013, el cual ha señalado que "El ordenamiento constitucional colombiano, impone en relación con la división del poder ....ii) un mandato de integración del poder público con otros organismos diferentes a los que integran las ramas ejecutivas, legislativas y judicial, que se expresa en aquellas disposiciones que reconocen funciones a órganos no adscritos a las ramas del poder público tal y como ocurre, entre otros, con la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Registradora Nacional del Estado Civil, y la Contraloría General de la República, entre otros"

#### 6. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Representante del Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante escrito allegado a esta Corporación el 19 de abril de 2016, realiza su intervención en la presente actuación, con el fin de solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición parcialmente demandada.

De acuerdo con el interviniente, la Sentencia C-1175 de 2005 citada por el demandante no resulta aplicable al artículo objeto de censura constitucional, porque en dicha oportunidad esta Corporación realizó un análisis de constitucionalidad del artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005, en el cual concluyó que el legislador extraordinario había excedido sus facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 909 de 2004. Al respecto, este Tribunal consideró que "para examinar las acusaciones contra algunas disposiciones del Decreto 760 de 2005, será preciso remitirse al contenido de la Ley 909 de 2004 con el fin de verificar, por una parte, si el Decreto se extralimitó en cuanto a las facultades otorgadas por la ley" por otro lado, aseguró que "[t]ambién debe precisarse que en esta demanda no se discute la facultad del legislador de delegar la realización de los procesos de selección en mención"

Mientras que en la demanda de inconstitucionalidad convocado por el demandante, es el mismo Congreso de la República, en ejercicio de su libertad de configuración "ampliadas en materia de función pública (arts. 125 y 150-23 C.P) y atendiendo los objetivos y programas establecidos en la parte general y dogmática del Plan Nacional de Desarrollo, quien ordenó que los concursos del sistema general de carrera fueran adelantados preferentemente por el ICFES, a través de contratos y convenios administrativos suscritos con la CNSC, consultando su probada experiencia de la primera en este tipo de procesos, entre otras asignaciones"[38]. Por lo tanto, no se está afectando la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil por cuanto esta misma continúa definiendo las condiciones que se requieren en los procesos de selección en los respectivos contratos y convenios administrativos, por lo tanto la participación del ICFES resulta ser fragmentaria sujeta a los términos que defina la Comisión.

A juicio del interviniente, la misma jurisprudencia constitucional ha reconocido que resulta complejo para la misma Comisión Nacional del Servicio Civil, llevar a cabo de manera directa todos los procesos de selección debido a su reducida planta de personal, en tanto que ésta es

insuficiente para adelantar los procesos de selección para la provisión de los cargos de la carrera del sistema general y, consecuentemente, para realizar la acreditación ordenada por el Legislador Extraordinario en la derogada legislación anterior, a lo cual se suma el hecho de que la estructura interna establecida para la CNSC en el Acuerdo No. 00179 del 25 de septiembre de 2012, tampoco prevé reparticiones especializadas para cumplir tales propósitos, relegando dicha función a la Sala Plena de la CNSC conformada por tres comisionados, con el apoyo de su Dirección Administrativa de Carrera que cumple 17 funciones diferentes más lo que ha conllevado que desde la constitución de la comisión persistan aún sin proveer un importante número de empleos de carrera.

De acuerdo con el interviniente, existe en el nivel nacional un total de vacantes definitivas correspondiente a 31.203, y en el nivel territorial un total de vacantes definitivas de 121.118 de acuerdo con el Plan Anual de Vacantes preparado por la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública y actualizado en el año 2016. Contrario a lo que ocurre con el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior -ICFES- el cual goza de la experiencia y la capacidad técnica, tecnológica y operativa para adelantar los procesos de selección del sistema general de la carrera administrativa, vigilada y administrada por la CNSC. Dichas características no solo fueron consideradas por el legislador sino también por este Tribunal a través de la Sentencia SU-617 de 2013, de manera preferencial pero no excluyente, lo cual permite que el Ministerio de Educación Nacional certifique la idoneidad de las Universidades Públicas o Privadas para ejecutar las labores de selección.[39]

Considera el interviniente que, "si bien la Ley 909 de 2004, artículos 11 literales b) e I), y 30, fijaba como una de las funciones y competencias de la Comisión, la de adelantar los concursos o procesos de selección a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos exclusivamente con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin, lo cierto es que aquellos segmentos normativos deben entenderse subrogados por ella para tal fin, lo cierto es que aquellos segmentos normativos deben entenderse subrogados y derogados por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, que modifica el artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005, razón por la cual tales normas de la Ley 909 de 2004 deben ser integradas en unidad normativa al presente proceso, para los propósitos de la dirección de constitucionalidad que deba producirse". [40]

Respecto de la libertad de configuración del legislador, la misma Corte Constitucional ha referido que el Congreso de la República tiene un amplio margen de libertad de configuración para crear y diseñar el sistema de carrera y los mecanismos en lo que se valoran los méritos de los aspirantes a ingresar o ascender dentro de la misma y del retiro del servicio estatal[41]

Siendo ello así y estando claramente establecido que la realización preferencial, más no exclusiva de los concursos de méritos a través de contratos interadministrativos celebrados con el ICFES no desconoce las finalidades constitucionales de la carrera, al punto que, como se indica de los apartes transcritos de la Sentencia SU- 617 DE 2013, la Comisión Nacional del Servicio Civil viene contratando cotidianamente de tales procesos de selección con el ICFES no existe una razón válida o suficiente para dudar de la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, más aún cuando la acreditación de las universidades que supletoriamente habrán de realizar los concursos, asignado al MEN, además tampoco desconoce las finalidades del sistema de mérito, aserto que también es predicable de los Acuerdos Marco de Precios a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública, que lejos de desconocer la autonomía de la comisión Nacional del Servicio Civil apuntan a generar una

economía de escala para la reducción de los costos de los procesos de selección en beneficio de las entidades públicas y de los aspirantes que lo financian[42]

Conexión temática con las bases dogmáticas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país" el cual establece dentro de sus bases generales, 6 estrategias entre las que se encuentra el buen gobierno, luego de hacer un breve resumen de los apartes contenido en la base del buen gobierno del Ley de Plan Nacional de Desarrollo, concluye que la norma parcialmente demandada guarda una conexión directa con los objetivos fijados por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en tanto que el tema de los recursos para el ingreso a la carrera administrativa regulada en la Ley 909 de 2004, guarda una inescindible relación con las bases dogmáticas y la estrategia transversal del "buen gobierno".

## CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El jefe del Ministerio Público, a través del concepto número 6099, presentado a esta Corporación el 16 de mayo de 2016, solicita a este Tribunal que se declare inhibida para pronunciarse respecto del primer cargo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia. De igual manera, en relación con las expresiones demandadas del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, solicita se declare su inexecutable, con fundamento en las siguientes razones:

Luego de realizar un resumen de los cargos formulados por el accionante en su demanda de inconstitucionalidad, el Procurador General de la Nación considera necesario establecer si las expresiones acusadas, contenidas en el ya citado artículo 134 de la Ley 1753 de 2015: (i) trasgreden el principio de unidad de materia; (ii) infringen el principio constitucional de la autonomía, y (iii) limitan de manera irrazonable y desproporcionada la labora de la CNSC al supeditarla a contratar con universidades o instituciones de educación superior que tengan acreditación del Ministerio de Educación Nacional, así como a los lineamientos de costos que fije Colombia Compra Eficiente[43].

Respecto de los demás cargos, advierte que la Comisión Nacional del Servicio Civil fue creada como un órgano autónomo e independiente de las ramas del poder público, con fundamento en lo contenido en los artículos 113 y 130 de la Constitución Política. Considerando lo anterior, el Legislador, a través de la Ley 443 de 1998, estableció la regulación y composición de la Comisión, así mismo, la Ley 909 de 2004 contiene las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública y contiene disposiciones que establece la competencia de la comisión como un órgano de garantía del sistema de mérito en el empleo público, no obstante lo anterior, agrega el que la mencionada ley "no establece la celebración de convenios con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES ni mucho menos se le supedita a la acreditación que de la respectiva entidad educativa haga el Ministerio de Educación Nacional"[44]

Por lo tanto, concluye que la norma desmanda configura una intromisión del ejecutivo en las competencias constitucionales y legales otorgadas exclusivamente a la CNSC, para sustentar lo anterior, el jefe del Ministerio público realiza una comparación entre el demandado artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 con el artículo 130 de la Constitución Política el cual le atribuye a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, salvo las que tengan carácter especial, para advertir su inconstitucionalidad[45]. Para finalmente concluir que "con la norma no se presenta una colaboración armónica entre los diferentes órganos del estado sino una autentica intromisión del ejecutivo en razón a que le está trasladando a unas entidades que están bajo la orientación del

presidente de la república como suprema autoridad administrativa, una función que es propia y exclusiva de la comisión nacional del servicio civil".

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Competencia

1.1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 134 (parcial) de la Ley 1753 de 2015.

1.2. En este punto, cabe aclarar que, conforme lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, el cargo por violación del principio de unidad de materia, no le es aplicable el término de caducidad de un año previsto por la Constitución para las demandas de inconstitucionalidad que se dirijan a demostrar la existencia de vicios de procedimiento (C.P: art. 242-3). Ello, por cuanto el desconocimiento del principio de unidad de materia ha sido considerado como un vicio de contenido material, cuyo análisis implica una confrontación del texto de la norma y no una verificación del trámite de elaboración de la misma.

### Alcance de la presente demanda

2.1. En el asunto sometido a la consideración de la Corte, el actor solicita que se declare inexecutable el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, mediante el cual se modifica el artículo 3° del Decreto-Ley 760 de 2005, o, en su defecto, que se declaren inexecutable las siguientes expresiones, contenidas en el mismo artículo 134 de la Ley 1753 de 2015:

Del inciso primero, las expresiones: "suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto" y "por el Ministerio de Educación Nacional".

Del inciso segundo, la expresión: "como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea".

El inciso tercero que prevé: "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".

Y el párrafo transitorio que consagra: "Hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos Marco de Precios, los bienes o servicios que requiera la Comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda".

2.2. Como ya ha sido señalado, el actor considera que el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, al regular el tema de la competencia de la CNSC para adelantar los concursos o procesos de selección para el ingreso a la carrera administrativa, viola el principio de unidad de materia (C.P: art. 158), en cuanto los contenidos en ella previstos no tienen relación de finalidad directa con las temáticas de la referida ley del Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, aduce que las expresiones acusadas que hacen parte del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, desconocen los principios de autonomía y del mérito para acceder a los cargos públicos (C.P. arts. 125 y 130), en cuanto las competencias que a través de ellas se atribuyen al ICFES, al MEN y a Colombia Compra Eficiente, comportan una intromisión indebida y una restricción irrazonable en las funciones asignadas por la Constitución Política a la CNSC.

2.3. Frente a las acusaciones formuladas en contra del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio Público y quienes intervienen en representación de la Universidad Javeriana y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, le solicitan a la Corte que declare su inexecutable, tras considerar que las medidas en ella adoptadas desconocen la autonomía propia de CNSC y el principio del mérito para acceder a los cargos públicos.

2.4. En contra de la posición anterior, la Agencia de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, consideran que las pretensiones de la demanda deben ser denegadas para, en su lugar, se declare la constitucionalidad de la norma impugnada. Al respecto, precisan que, además de existir una clara conexión temática entre la norma impugnada y las bases dogmáticas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, las medidas legislativas en ella adoptadas no desconocen las finalidades constitucionales del régimen de carrera ni afectan la autonomía de la CNSC y, por el contrario, coadyuvan al cumplimiento de las funciones asignadas a dicho órgano.

2.5. Con una posición intermedia, quien interviene a nombre de la Universidad Libre de Bogotá, considera que la norma acusada es parcialmente inexecutable, atribuyéndole tal efecto solo a las expresiones "suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto" y "por el Ministerio de Educación Nacional", sobre la base de entender que las funciones asignadas al ICFES y al MEN resultan contrarias a la autonomía que la Constitución Política le reconoce a la CNSC. En punto a las demás expresiones acusadas, relacionadas con los costos de los concursos, entiende el interviniente que las mismas se ajustan a la Carta Política, en tanto que la CNSC, como cualquier otra entidad pública, se encuentra sometida al principio constitucional de sostenibilidad fiscal.

2.6. Al margen de los anteriores planteamiento, el Ministerio Público (de forma expresa) y la Universidad Libre de Bogotá (implícitamente) le solicitan a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia, por encontrar que la demanda no cumple con los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para considerar apta las acusaciones en las que se invoca la violación del referido principio. Concretamente, la Agencia Fiscal sostiene que en la demanda "únicamente se señalan precedentes jurisprudenciales relacionados con leyes del Plan Nacional de Desarrollo, mas no los ejes temáticos desarrollados en la Ley 1753 de 2015, ni realizó una comparación normativa de conexidad entre los fines que persigue la ley impugnada con la modificación que se hace en materia de concursos o proceso de selección adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil". En la misma línea, la Universidad Libre de Bogotá manifiesta que la demanda no cumple con la carga argumentativa de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad, pues el actor "no demuestra con claridad el contenido temático propio que distingue a la LPND, pues lo que hace es demostrar las características jurisprudenciales que ha determinado la Corte Constitucional en materia de leyes del Plan Nacional de Desarrollo mas no los ejes temáticos de la ley enjuiciada".

2.7. En ese orden de ideas, previo al planteamiento de los problemas jurídicos que le corresponderá resolver a la Corte en la presente causa, debe la Sala examinar si el cargo relacionado con la violación del principio de unidad de materia cumple con los requisitos de procedibilidad que habilitan a esta Corporación para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del mismo.

2.8. Sobre este particular, cabe aclarar que el análisis de procedibilidad de la demanda se circunscribirá única y exclusivamente al cargo mencionado, en razón a que la aptitud sustantiva

de los demás cargos no fue cuestionada por ninguno de los intervinientes, ni respecto de ellos encuentra la Corte elementos de duda que, prima face, desvirtúen su pertinencia para ser objeto del respectivo pronunciamiento de fondo.

Requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad cuando la misma se formula contra una disposición por violación del principio de unidad de materia. Ineptitud del cargo

3.1. Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, el artículo 158 de la Constitución Política consagra el llamado principio de unidad de materia, en virtud del cual "todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia". Dicho principio, a su vez, se ve complementado con el mandato contenido en el artículo 169 del mismo Ordenamiento Superior, en el que se prevé expresamente que "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...".

3.2. Sobre el referido principio, la Corte ha señalado que el mismo "se orienta a lograr un mayor grado de racionalización y tecnificación del proceso legislativo en la instancia parlamentaria, garantizando que el trámite de deliberación y aprobación de las leyes se lleve a cabo sobre materias definidas y conocidas desde el mismo surgimiento de la propuesta legislativa"[47]. Al respecto, ha precisado que, "Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas."

3.3. Atendiendo a lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro **que toda ley adoptada por el Congreso de la República debe ser expedida con plena observancia del principio de unidad de materia, el cual exige que todas las disposiciones de una ley guarden relación de conexidad con el núcleo o núcleos temáticos de la misma.** Tratándose de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte ha precisado que, en atención a que dicha ley debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, su aprobación no puede desconocer el principio de unidad de materia.

**3.4. En relación con el elemento de conexidad, como criterio para definir el alcance del principio de unidad de materia, la Corte ha señalado que el mismo impone que entre la materia o materias dominantes de la ley y cada una de sus disposiciones, exista un vínculo objetivo y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática[49]. Sobre esa base, lo ha dicho esta Corporación, el vínculo o relación puede darse en función de "(i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-".**

3.5. A partir de lo anterior, la misma jurisprudencia ha destacado que cuando una disposición legal no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede entonces ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia[51]. **No obstante, también la jurisprudencia ha precisado de manera reiterada que, en esos casos, para que la demanda se considere apta, el actor tiene la carga**

**de mostrar: (i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; además de (iii) exponer las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta.**

**Esto último, le impone al actor la carga de explicar por qué considera que una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley, a partir de una comparación normativa de conexidad.**

**3.6. Según esta Corporación, solo si el actor satisface los requisitos señalados, la Corte puede entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación del principio de unidad de materia.**

3.7. En el presente caso, frente al cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia, comparte la Corte la posición adoptada por el Ministerio Público, en el sentido de considerar que el mismo no satisface los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para que la Corte pueda llevar a cabo su estudio de fondo.

3.8. Ciertamente, para estructurar el cargo, el actor se refiere a los objetivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para los años 2014-2018, señalando que la misma "se enfoca en concretar los siguientes objetivos: Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación-Territorio; Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa; Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información; Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos; Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional".

3.9. De igual forma, menciona de manera general el contenido de la norma acusada, señalando que la misma hace parte del Capítulo V denominado "Buen gobierno", y que, por su intermedio, "el Legislador modificó: (i) la competencia de la CNCS 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 CNCS, a aquellos que se fijan mediante Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente".

3.10. Dentro del contexto anterior, el único argumento que expone el accionante para sustentar la presunta violación del principio de unidad de materia, parte de considerar "que las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, NO se relacionan de manera directa y teleológica con la estrategia transversal denominada 'Buen Gobierno', ni con los objetivos señalados en la misma, pues no corresponden a medios encaminados a la concreción inmediata de las metas de Buen Gobierno, por cuanto no se evidencia la vinculación con los objetivos principales de dicha estrategia transversal, y por el contrario corresponde a una disposición que no recoge ningún instrumento de realización de las políticas allí señaladas".

3.11. En ese sentido, se advierte con facilidad que el actor, por fuera de referirse a los objetivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para los años 2014-2018 y a los textos del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, no expone en forma clara y precisa las razones por las cuales considera

que tales contenidos no guardan relación con los ejes temáticos de dicha ley, es decir, con los objetivos o programas contenidos en la parte general del plan.

3.12. Concretamente, el demandante no lleva a cabo una comparación normativa de conexidad entre la norma acusada y los ejes temáticos de la ley a la que esta se integra, para efectos de mostrar la presunta violación del principio de unidad de materia. Dicho de otra forma, la acusación no realiza, como lo exige la jurisprudencia constitucional, una confrontación normativa de conexidad entre los fines que persigue la Ley 1753 de 2015 y las modificaciones introducidas en el artículo 134 a la competencia de la CNCS para adelantar los concursos o procesos de selección dentro del régimen de la carrera administrativa.

3.13. En consecuencia, debe la Sala concluir que el cargo por violación del principio de unidad de materia no cumple con la carga argumentativa mínima y suficiente para mostrar la existencia de violación del principio de unidad de materia y, por tanto, la Corte deberá inhibirse en relación con el mismo por ineptitud sustantiva de la demanda.

#### Problema jurídico y metodología de decisión

4.1. Resuelto el tema sobre la procedibilidad de la demanda, en esta ocasión le corresponde a la Corte establecer si las expresiones acusadas del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, desconocen los principios de autonomía y del mérito para acceder a los cargos públicos (C.P. arts. 125 y 130), en cuanto las competencias que a través de ellas se atribuyen al ICFES, al MEN y a Colombia Compra Eficiente, comportan una intromisión indebida y una restricción irrazonable en las funciones asignadas por la Constitución Política a la CNCS.

4.2. Concretamente, deberá la Corporación establecer si la disposición acusada viola la autonomía que la Constitución le reconoce a la CNCS y el criterio del mérito para acceder a los cargos públicos, por el hecho de que la norma acusada: **(i)** disponga que los contratos o convenios para llevar a cabo los concursos o procesos de selección de personal para acceder al servicio público deben ser suscritos por la CNCS con al ICFES y solo de manera excepcional con las instituciones de educación superior; **(ii)** le asigne al Ministerio de Educación Nacional la competencia para acreditar a las universidades e instituciones de educación superior con las que puede la CNCS suscribir contratos o convenios interadministrativos para adelantar los concursos o procesos de selección de su competencia; y **(iii)** deje en manos de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, la posibilidad de determinar los costos asociados con los concursos o proceso de selección para el ingreso a la carrera administrativa.

4.3. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte se referirá previamente al tema de la autonomía de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNCS), para luego evaluar la constitucionalidad de la norma impugnada.

#### Autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil

5.1. El artículo 113 de la Constitución previó la posibilidad de que dentro de la estructura del ejercicio del poder público, además de los órganos que integran las tres ramas -legislativa, ejecutiva y judicial-, existieran otros de carácter autónomo e independiente, para el cumplimiento de las funciones del Estado. Esto, sin perjuicio de la colaboración armónica entre unos y otros en el ejercicio de sus funciones.

5.2. Entre tales órganos de carácter autónomo e independiente se encuentra la CNSC, consagrada en el artículo 130 Superior como la "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial". Sobre la CNSC, esta Corporación ha señalado que se trata de un órgano que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público, es de carácter permanente, del nivel nacional y cuenta con una personalidad jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio[52].

5.3. En este sentido, la configuración de la estructura del Estado que se deriva del artículo 113 de la Carta Política y que supera la clásica división tripartita del ejercicio del poder, ubica a la CNSC como un órgano que goza de autonomía para el ejercicio de sus funciones en relación con los demás órganos del poder público. En tal sentido, este Tribunal ha destacado especialmente su independencia del Ejecutivo, aclarando que no tiene la calidad de "cuerpo asesor o consultivo del Gobierno, ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades"[53].

5.4. El propósito de atribuirle a un órgano autónomo la función de administrar y vigilar el régimen de carrera de los servidores públicos, lo ha dicho la Corte, "no es otro que el 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"[54], con las excepciones previstas por la propia Constitución.

5.5. En relación con esto último, la jurisprudencia ha explicado que, en la medida que el "Constituyente quiso establecer la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio, que garantizara la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador"[55].

5.6. La autonomía reconocida a la CNSC, sin embargo, no implica desconocer el funcionamiento armónico que entre los diferentes órganos del Estado debe mantenerse tal y como lo establece el mismo artículo 113, ni los controles y límites que la misma Constitución establece sobre la estructura del poder público y sobre quienes actúen en su nombre, en material fiscal, disciplinaria o penal. Lo que implica es que la CNSC ejerza sus funciones, dentro del marco constitucional y legal, con un amplio margen de discrecionalidad administrativa y presupuestal derivada de la autonomía otorgada por la misma Constitución.

5.7. Como resulta natural, la autonomía proveniente de la naturaleza de la CNSC, se expresa a través del ejercicio de las funciones o competencias que la Constitución le ha asignado. Es decir, a la luz del artículo 130 Superior, en el ejercicio de la potestad de administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos salvo las excepciones a las que haya lugar.

5.8. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que estas potestades de administración y vigilancia sobre las que se volverá más adelante, están referidas a las carreras de los servidores públicos, que no es otra cosa que el sistema que el Constituyente de 1991, de conformidad con el

artículo 125 de la Carta, estableció como regla general -no exclusiva- para proveer los cargos en los órganos y entidades del Estado y que se basa en el concurso de méritos.

5.9. Así las cosas, compete a la CNSC administrar y vigilar este sistema general de carreras, salvo las carreras de carácter especial a las que se refiere la propia Constitución y que, por tanto, se encomienda a otras entidades. Sobre este aspecto, corresponde tener presente que, como la jurisprudencia constitucional lo ha señalado, existen carreras especiales tanto de tipo constitucional como legal, de manera que, como lo menciona en artículo 113 Superior, la CNSC "queda excluida de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen constitucional. Frente a las segundas, esto es, a los regímenes especiales de carrera de origen legal, existe en la actualidad una jurisprudencia unificada de la Corte en cuanto a que es a esta entidad [a la CNSC] a quien corresponde la administración y vigilancia de dichos regímenes especiales de origen legal"[56].

5.10. Por otra parte, en relación con las funciones relativas a la "administración" y "vigilancia" de las carreras de los servidores públicos, la Corte Constitucional ha definido que el carácter indeterminado de tales expresiones conduce a que, a su vez, la competencia de la CNSC tenga un carácter amplio, pues comprende los posibles contenidos a los que pueda dar lugar el ejercicio de la administración y la vigilancia. De hecho, este Tribunal indicó que a la hora que el legislador desarrolle estas funciones, debe tener en cuenta que "el que se trate de conceptos jurídicos indeterminados y no de nociones jurídicas delimitadas de forma clara y precisa, no quiere decir que pueda el legislador prescindir de algunos contenidos básicos y estructurales de sentido y significación que tienen ambas nociones (...) "[57].

5.11. En este contexto, el alcance de estas competencias está determinado, además del contenido amplio de los términos contenidos en el artículo 130 Superior, por el hecho que la administración y vigilancia son dos funciones que se debe ejercer de forma conjunta, inseparable y privativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil y que no pueden ser asignadas, en conjunto o por separado a otros órganos o entidades estatales[58].

5.12. Lo anterior significa que, una vez identificadas las funciones a cargo de la CNSC, es posible fijar el ámbito de autonomía que impide que otros órganos puedan usurpar o limitar su actuación[59] pues, en todo caso, la comisión está configurada como un ente "de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos".

5.13. Sobre ello se pronunció esta Corporación en la Sentencia C-1175 de 2005 en el escenario de una demanda de constitucionalidad contra varias disposiciones del Decreto 760 de 2005 "por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones". Entre ellas, en dicha oportunidad, se demandó el artículo 3º, en el que se establecía que los concursos o procesos de selección serían "adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios Interadministrativos, **suscritos con el Departamento Administrativo de la Función Pública**, universidades públicas o privadas, instituciones universitarias o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin (...) ". En dicha oportunidad, se cuestionó el aparte resaltado por cuanto condicionaba la realización de concursos a la inclusión de una entidad que no hace parte del sector de la educación.

5.14. En el fallo anteriormente mencionado, se declaró inexecutable la intervención del

Departamento Administrativo de la Función Pública en el desarrollo de los procesos de contratación para adelantar los concursos de mérito en el acceso al servicio público por el sistema de carrera. En sustento de tal decisión, la Corte afirmó que resultaba inconstitucional incorporar esta institución "como una de las entidades con las que la Comisión puede contratar los procesos de selección, porque se desconoce la independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil". Lo anterior, arguyó esta Corporación, implicaba que la "autonomía e independencia pueden verse comprometidas si son contratados con el Departamento Administrativo de la Función Pública los concursos en mención, ya que tal Departamento, como entidad administrativa que es, hace parte de la Rama Ejecutiva y, por consiguiente, depende y actúa bajo las orientaciones del Presidente de la República, suprema autoridad administrativa".

5.15. Este caso presenta una concreta manifestación de la autonomía de la CNSC en el escenario de la contratación, que advierte sobre la inconstitucionalidad de cualquier condicionamiento o restricción de otros órganos del Estado en el escenario de la administración y vigilancia del sistema de carreteras de servidores públicos y que de manera exclusiva y privativa corresponde a la CNSC.

5.16. Conforme con ello, el Legislador, no obstante su amplio margen de configuración en la materia, no está habilitado para condicionar el ejercicio de las atribuciones propias de la CNSC, a que las mismas se lleven a cabo, necesaria y forzosamente, por conducto de organismos que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Análisis de constitucionalidad del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 frente a los cargos formulados en su contra

6.1. La norma acusada en la presente causa es el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo". Conforme lo indica la propia disposición, por su intermedio se modificó el artículo 3° del Decreto Ley 760 de 2005, "**por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones**", expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1° del artículo 53 de la Ley 909 de 2004.

6.2. El artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005, objeto de modificación por la norma acusada, era del siguiente tenor:

**"Artículo 3°. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios Interadministrativos, suscritos con el Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, instituciones universitarias o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación que establezca la Comisión se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.**

**La Comisión Nacional del Servicio Civil, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea".**

6.3. Como ya fue señalado en el apartado anterior, en la Sentencia C-1175 de 2005, la Corte llevó a cabo el estudio de constitucionalidad, entre otros, del citado artículo 3° del Decreto Ley 760 de 2005. De manera particular, el referido juicio contra dicha norma se concentró en el aparte que facultaba a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para adelantar los concursos o proceso de selección a través de contratos o convenios Interadministrativos, suscritos con el Departamento Administrativo de la Función Pública. En esa oportunidad, como ahora, uno de los cargos que se imputaba a la disposición partía de considerar que, por su intermedio, se afectaba la autonomía e independencia de la CNSC, frente a la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública en el desarrollo de los procesos de contratación para adelantar los concursos de mérito en el acceso al servicio público por el sistema de carrera.

6.4. A partir de este último enfoque, en el citado fallo, la Corte sostuvo que resultaba inconstitucional incorporar al Departamento Administrativo de la Función Pública como una de las entidades con las que la CNSC debe contratar los procesos de selección, porque tal intervención desconocía la independencia de dicha Comisión reconocida por la Constitución Política para el ejercicio de sus funciones, razón por la cual declaró la inexecutable de la expresión "el Departamento Administrativo de la Función Pública". Sobre el particular, se dijo en la citada Sentencia C-1175 de 2005:

"Así las cosas, debe decirse que la Corte comparte los reparos del demandante en la acusación de inconstitucionalidad por la inclusión del Departamento Administrativo de la Función Pública como una de las entidades con las que la Comisión puede contratar los procesos de selección, porque se desconoce la independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En efecto, si las características constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil la ubican como una entidad única, autónoma, permanente, del nivel nacional e independiente. Que no hace parte del Ejecutivo ni de las otras ramas u órganos de poder público, que no tiene funciones de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno, ni de junta directiva, características que se expusieron en la sentencia C-372 de 1999 a la que se aludió en el punto anterior y cuyas consideraciones ahora se reiteran, esto conduce a que esta autonomía e independencia pueden verse comprometidas si son contratados con el Departamento Administrativo de la Función Pública los concursos en mención, ya que tal Departamento, como entidad administrativa que es, hace parte de la Rama Ejecutiva y, por consiguiente, depende y actúa bajo las orientaciones del Presidente de la República, suprema autoridad administrativa.

Por consiguiente, se declarará inexecutable la expresión "el Departamento Administrativo de la Función Pública", contenida en el artículo 3° del Decreto 760 de 2005, por desconocer las características constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil".

6.5. Dentro del anterior contexto, como ya se anotó, el Legislador incorporó a la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo", el artículo 134, demandado en esta causa, que modificó el artículo 3° del Decreto Ley 760 de 2005. Mediante dicha norma el legislador reguló el tema de la competencia de la CNSC 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 forma de determinación de los costos de ese tipo de procesos. Conforme con ello, a través de tres incisos y un párrafo transitorio, la norma regula lo siguiente:

- En el inciso primero, dispone que: "Los concursos o procesos de selección serán

adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos".

- En el inciso segundo, prevé que: "[l]a CNSC, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea".
- En el inciso tercero, señala que: "[l]os 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.
- Y, finalmente, en el párrafo transitorio, establece que: "[h]asta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos Marco de Precios, los bienes o servicios que requiera la Comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda".

6.6. En relación con el mandato contenido en el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, la impugnación recae únicamente sobre las expresiones "suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto" y "por el Ministerio de Educación Nacional". Al respecto, aprecia la Corte que tales expresiones, por sí mismas, carecen de sentido completo para efectos de su valoración constitucional. En consecuencia, para su cabal comprensión, resulta necesario apreciar el texto completo del inciso cuestionado, puesto que, sin un análisis integral del mismo, no es posible entender a qué se refieren las citadas expresiones y cuál es su verdadero alcance dentro del contexto regulador de la medida a la que pertenecen, cual es lo referente al proceso de contratación para llevar a cabo los concursos o procesos de selección en el régimen de carrera administrativa, a cargo de la CNSC.

6.6.1. Conforme lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, cuando se demandan apartes específicos de una norma, y se advierte que los mismos, aisladamente considerados, carecen de un alcance regulador propio y autónomo que permita llevar a cabo el examen de constitucionalidad, tal como ocurre en el presente caso, la Corte puede adoptar distintas medidas, entre otras, la de "extender el examen al resto del entorno normativo que, con lo acusado, alcanza un sentido inteligible e independiente"[61]. Ello, en el entendido que, para emitir pronunciamiento de fondo respecto de demandas dirigidas contra fracciones normativas, se requiere garantizar, por una parte, que exista proposición jurídica integral en lo acusado y, por otra, que en el supuesto de que proceda una declaratoria de inexecutable, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

6.6.2. Sobre el particular, ha puesto de presente la Corporación que, en los eventos en que se acusan apartes normativos que por sí mismos resultan incoherentes, se está en presencia del fenómeno jurídico denominado "proposición jurídica incompleta", que, precisamente, opera "en aquellos casos excepcionales en que el actor no acusa una norma autónoma, por lo cual ésta no puede ser estudiada, por carecer de sentido propio".[63]

6.6.3. En el asunto bajo examen, frente a la acusación dirigida contra algunos apartes del inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, le corresponde a la Corte garantizar que exista proposición jurídica integral en lo acusado, e igualmente, que en caso de producirse una declaratoria de inexecutable, los contenidos restantes de la norma acusada conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos propios.

6.6.4. Por tales razones, procederá entonces la Sala a integrar la unidad normativa y a llevar a cabo el estudio de constitucionalidad de la totalidad del inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, desde la perspectiva del cargo formulado en su contra.

6.6.5. Frente a la acusación formulada contra la expresión "como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea", contenida en el inciso segundo, y contra el inciso tercero y cuarto del precitado artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, advierte la Corte que tales mandatos tienen un alcance regulador propio y autónomo que permita llevar a cabo el examen de constitucionalidad, sin que las decisiones que respecto de ellos se puedan adoptar afecten la coherencia y los efectos jurídicos de la norma a la que se integran.

6.7. Ahora bien, en punto a los distintos apartados del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, que son objeto de cuestionamiento, cabe recordar que el actor demanda su declaratoria de inexecutable, sobre la base de considerar que las mismas desconocen los principios de autonomía y del mérito para acceder a los cargos públicos (C.P. arts. 125 y 130), en cuanto las competencias que a través de ellas se atribuyen al ICFES, al MEN y a Colombia Compra Eficiente, comportan una intromisión indebida y una restricción irrazonable en las funciones asignadas por la Constitución Política a la CNSC.

6.8. En relación con el mandato contenido en el inciso primero, estima la Corte, contrario a lo sostenido por el demandante, que el solo hecho de que el mismo contemple la posibilidad de que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) contrate con el ICFES o con universidades públicas o privadas, para los efectos del adelantamiento de los concursos y procesos de selección en el Régimen de Carrera Administrativa, no afecta la autonomía e independencia de dicha Comisión. Ello, en razón a que la CNSC conserva todas las funciones que le confiere la Constitución y la ley para administrar las carreras de acceso al servicio público y para llevar a cabo directamente o con el apoyo de instituciones especializadas, los respectivos concursos de mérito.

6.8.1. En efecto, no obstante la participación que la norma acusada le reconoce al ICFES en el proceso de implementación del régimen de carrera administrativa, es claro que la dirección y toma de decisiones relacionadas con los concursos de mérito y los procesos de selección sigue estando en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como quiera que las entidades contratistas, sea el ICFES, las universidades públicas o privadas o las instituciones universitarias o de educación superior, desarrollan el objeto de los respectivos convenios y contratos, bajo la dirección, coordinación y vigilancia de esa Comisión. Su intervención se limita, por lo general, a la elaboración y aplicación técnica de las pruebas de selección o valoración de los aspectos a calificar, siendo en últimas la propia CNSC quien adopta las decisiones respecto a la conformación de las listas de elegibles y demás aspectos decisorios en el sistema de carrera administrativa. Esto último, sobre la base de entender que, en virtud de la autonomía reconocida por la Constitución Política, es potestativo de la CNSC celebrar contratos o convenios

interadministrativos ya sea con el ICFES o con universidades públicas o privadas, o con instituciones universitarias e instituciones de educación superior.

6.8.2. En punto al cuestionamiento concreto sobre la pérdida de autonomía de la CNSC, al permitir la norma que una entidad que hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, como lo es el ICFES, pueda integrarse al proceso de contratación, es importante destacar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, "Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes", el ICFES es una Empresa estatal de carácter social del sector de Educación Nacional, concebida como una "entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional"; a quien corresponde, entre otras funciones, la de "Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas".

6.8.3. Bajo esos presupuestos, a pesar de pertenecer a la Rama Ejecutiva del Poder Público, en la medida que el ICFES cumple sus funciones de forma descentralizada, goza de un importante grado de autonomía para prestar servicios técnicos y especializados en materia de organización y diseño de concursos o procesos de selección que le sean solicitados por otras entidades públicas o privadas. En ese sentido, no es predicable la presunta injerencia de la Rama Ejecutiva en la autonomía de la CNSC, más aun cuando la intervención del ICFES, como órgano especializado en bancos de preguntas y concursos, lo que busca es privilegiar el principio de colaboración armónica entre la Ramas del Poder Público, conforme lo prevé el artículo 113 de la Carta Política, sin que, como ya se ha señalado, la sola posibilidad de poder participar en los concursos o procesos de selección a través de contratos o convenios interadministrativos, afecte las funciones que le confiere la Constitución y la ley a la CNSC para administrar las carreras de acceso al servicio público.

6.8.4. Así las cosas, la decisión adoptada en la Sentencia C-1175 de 2005, en torno a la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte normativo del artículo 3° del Decreto 760 de 2005, que establecía que los concursos o procesos de selección serían adelantados por la CNSC a través de contratos suscritos con el Departamento Administrativo de la Función Pública, en principio, no constituye un precedente aplicable al presente caso. Ello, en razón a que, a diferencia de lo estudiado en aquella ocasión, mientras el Departamento Administrativo de la Función Pública es un órgano del sector central de la administración y pertenece en forma centralizada a la Rama Ejecutiva del Poder Público, el ICFES es una entidad descentralizada por servicios que cumple funciones técnicas y especializadas en el ámbito del servicio público de educación, y frente al cual no es predicable la injerencia directa del Ejecutivo por su sola vinculación al MEN.

6.8.5. En relación con esto último, resulta del mayor interés resaltar que, a la luz de lo dispuesto en el numeral primero de la norma acusada, la autonomía que la Constitución Política le reconoce a la CNSC se ve materializada en la posibilidad que tiene dicha entidad de definir, según su propio criterio y las especificidades del concurso o del proceso de selección convocado, cual es la entidad pública o privada más idónea y competente para diseñar e implementar el concurso.

6.8.6. En ese sentido, la autonomía de la CNSC solo se puede entender garantizada en la medida

que sea ella misma quien determine de manera autónoma, dentro del marco de sus atribuciones y competencias, la manera como se llevan a cabo los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera en el servicio público; esto es, si los lleva a cabo directamente o contrata su realización con entidades especializadas, entendiendo que no tiene que hacerlo necesariamente con el ICFES o con una cierta universidad o institución de educación superior, sino según lo que considere más idóneo y conveniente en cada caso, garantizando la escogencia de la entidad o institución especializada que objetivamente demuestre tener una mayor capacidad para adelantar la labor contratada.

6.8.7. Conforme a tales criterios, para la Corte, lo que sí constituye una vulneración de la autonomía de la Comisión es imponerle contratar en primera instancia con el ICFES y, como lo señala la norma impugnada, solo "en su defecto" con las universidades e instituciones de educación superior, pues de esa manera, se le resta capacidad operativa y decisoria a la Comisión en la responsabilidad impuesta por el artículo 130 de la Constitución Política de ejercer la administración y vigilancia de la carrera administrativa. Con esa misma lógica, también comporta una usurpación de funciones de la Comisión, el hecho de que la norma disponga, para el caso de las universidades públicas y privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior, que solamente pueden ser contratistas las que sean acreditadas por el Ministerio de Educación "para tal fin", pues la labor de acreditación para la realización de los procesos de selección es una atribución exclusiva de la CNSC, derivada también de su función constitucional de administrar las carreras de los servidores públicos.

6.8.8. Ciertamente, incluir como un imperativo para la CNSC, desarrollar los concursos de méritos a través de contratos o convenios interadministrativos con el ICFES, y asignarle también al MEN la facultad de acreditar "para tal fin" las universidades o instituciones de educación superior con las cuales la CNSC pueda también contratar, comporta una clara y evidente intromisión en las competencias constitucionales asignadas única y exclusivamente a la CNSC, para administrar los regímenes de carrera de los servidores públicos, para lo cual, a su vez, está revestida de autonomía e independencia, lo que implica no estar sujeta a las directrices de ningún otro órgano o rama del Poder Público.

6.8.9. No desconoce la Corte que, dentro de la función asignada al Gobierno Nacional, de ejercer la inspección y vigilancia del servicio público de educación, y en el propósito de velar por la calidad de la educación (C.P. arts. 189-21-22 y 365), el MEN se encuentra habilitado para dirigir los Sistemas Nacionales de Acreditación y para expedir las resoluciones de funcionamiento y registro de las universidades e instituciones de educación superior. No obstante, el ejercicio de tales funciones no puede entenderse extendido al ámbito del régimen de carrera administrativa, pues, como se ha explicado, la función de acreditación para la realización de los procesos de selección en el régimen de carrera es una atribución exclusiva de la CNSC.

6.8.10. Por lo tanto, aceptar que la Comisión, para efectos de llevar a cabo los concursos o procesos de selección, debe contratar en primera instancia con el ICFES, y que, subsidiariamente, solo puede contratar con universidades e instituciones universitarias que previamente sean acreditadas por el Ministerio de Educación para ese propósito específico, implica subordinar la función de la CNSC, de administrar la carrera de los servidores públicos, a decisiones de otros órganos externos, lo que abiertamente contraría los mandatos de autonomía e independencia que el artículo 130 Superior le reconoce a dicha entidad.

6.8.11. Sobre esas bases, la Corte procederá declarar exequible, por los cargos estudiados, el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, salvo las expresiones "en su defecto" y

"para tal fin" que serán declaradas inexequibles.

6.9. Frente al inciso segundo, no advierte la Corte que de su contenido surja un imperativo legal del cual se pueda derivar una intromisión en las funciones de administración del régimen de carrera que le corresponde llevar a cabo a la CNSC. En efecto, en desarrollo del principio de colaboración armónica que debe existir entre los diferentes órganos del Estado (C.P. art. 113), lo que persigue la norma es apoyar a la CNSC, o a las entidades de educación con que esta contrate, en el escenario del proceso de implementación de los concursos de mérito para el acceso al servicio público por el sistema de carrera.

6.9.1. En esa orientación, dicho inciso segundo se limita a reconocerle a la CNSC, como a las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, la posibilidad de "apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea". Situación que, como se ha expresado, para nada afecta la autonomía e independencia de la CNSC en cuanto dicho apoyo depende de la decisión autónoma que adopte la propia CNSC.

6.9.2. Por lo tanto, la acusación contra el inciso segundo del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, no está llamada a prosperar.

6.10. Sobre el inciso tercero de la norma acusada, el mismo establece 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. Sobre el alcance de dicho mandato, considera la Corte necesario hacer las siguientes precisiones.

6.10.1. El acuerdo marco de precios, encuentra fundamento normativo en la Ley 1150 de 2007, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos". Dicha ley, para efectos de dar cumplimiento a su objeto, estableció cuatro modalidades de selección de contratistas en los procesos de contratación del Estado, a saber: (i) licitación pública, (ii) **selección abreviada**, (iii) concurso de méritos y (iv) contratación directa. (art. 2°).

6.10.2. En lo que toca con el mecanismo de **selección abreviada**, la ley dispuso que este "corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual". Aclara dicha ley que una de las causales de **selección abreviada** es "La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos" (art. 2°).

6.10.3. Frente a la mencionada modalidad de **selección abreviada**, el inciso 2°, del literal a), del numeral 2, del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, incluyó los acuerdos marco de precios como una herramienta para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, propia de esa modalidad de selección. Para el desarrollo de esa alternativa,

la citada norma facultó al Gobierno Nacional para señalar "la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios". En cumplimiento de tal mandato, el numeral 7 del artículo 3° del Decreto 4170 de 2011, encargó a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación, del diseño, organización y celebración de los Acuerdos Marco de Precios.

6.10.4. En ese contexto, el acuerdo marco de precios consiste en un contrato "celebrado entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este"[64]. Desde ese punto de vista, los Acuerdos o convenio Marco de Precios "son una herramienta para que el Estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios", en el propósito de "producir economías de escala; incrementar el poder de negociación del Estado; y compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado".

6.10.5. Ahora bien, el Parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, además de reiterar la función que están llamados a cumplir los acuerdos marco de precios, como herramientas que permiten fijar las condiciones de oferta de la adquisición o suministro de bienes y servicios, establece también las reglas de vinculación de las entidades públicas a los mismos acuerdos marco. Con ese propósito, señala que para la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el acuerdo marco tiene carácter vinculante, en las condiciones establecidas en los reglamentos. Del mismo modo, prevé que, para en el caso de los "Organismos Autónomos y de las Ramas Legislativa y Judicial, así como las Entidades Territoriales, las mismas podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios, sin perjuicio de que puedan adherirse a los acuerdos marco a que se refiere el inciso anterior".

6.10.6. Lo anterior significa que, en lo que respecta a los órganos autónomos, como es el caso de la CNSC, los acuerdos marcos desarrollados por el Gobierno Nacional no le resultan obligatorios, de manera que las mismas entidades pueden diseñar sus propios acuerdos marcos a los cuales sujetar los procesos de contratación y, en concreto, de fijación de precios, sin perjuicio de que puedan sujetarse o adherirse a los acuerdos marco realizados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-.

6.10.7. Ello resulta consecuente con la autonomía que le es propia a la CNSC en lo que hace relación a la competencia para administrar los concursos o procesos de selección del sistema de carrera para el acceso al servicio público.

6.10.8. Desde ese punto de vista, el mandato contenido en el inciso tercero del artículo 134 de Ley 1753 de 2015 que establece que "[l]os costos asociados a los concursos o procesos de selección deberán ser determinados a través de Acuerdos Marco de Precios...", no afecta la autonomía de la CNSC ni el régimen de carrera, en cuanto que se trata de una modalidad de contratación que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 5° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, puede ser diseñada, organizada y celebrada directamente por la CNSC. No obstante, sí podría resultar afectada la autonomía de la CNSC y el propio régimen de carrera, si se parte del supuesto que los acuerdos marco para fijar los costos asociados a los concursos o procesos de selección deben ser "establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente".

6.10.9. Ello, porque someter la fijación de los costos asociados en los concursos o procesos de selección a cargo de la CNSC, a los acuerdos marco establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Eficiente, comporta una clara y evidente intromisión del ejecutivo en las competencias constitucionales asignadas única y exclusivamente a la CNSC, para administrar los regímenes de carrera de los servidores públicos. En la medida que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, no puede intervenir en forma directa en los procesos de implementación de los concursos de mérito para el acceso al servicio público, sin afectar la autonomía de la CNSC.

6.10.10. En ese sentido, el inciso tercero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, a través del cual se establece que: "[l]os 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", será declarado exequible, en el entendido que tales Acuerdos Marco de Precios no tienen carácter vinculante para la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien podrá establecer, diseñar y adoptar sus propios acuerdos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

6.11. Con respecto al parágrafo transitorio, en la medida que el mismo se limita a permitir que la CNSC lleva acabo los procesos de contratación a través de la modalidad que legalmente le corresponda, hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos Marco de Precios, no se advierte que el mismo afecta su autonomía ni el régimen de carrera. Esto, sobre la base de lo previamente explicado, en el sentido que, en todo caso, los Acuerdos Marco de Precios no tienen carácter vinculante para la Comisión Nacional del Servicio Civil, y que es dicha Comisión quien puede establecer, diseñar y adoptar sus propios acuerdos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, salvo las expresiones "en su defecto" y "para tal fin" que se declaran **INEXEQUIBLES**.

**SEGUNDO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea", contenida en el inciso segundo del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

**TERCERO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido que tales Acuerdos Marco de Precios no tienen carácter vinculante para la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien podrá establecer, diseñar y adoptar sus propios acuerdos, de

conformidad con lo previsto en el párrafo 5º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

CUARTO. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el párrafo transitorio del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-518/16

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos de admisión (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-11266

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el 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"

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me llevan a aclarar el voto que emití en la sesión de Sala Plena adelantada el 21 de septiembre de 2016, en la que por votación mayoritaria se profirió la Sentencia C-518 de 2016 de la misma fecha, que declaró:

**"PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, salvo las expresiones "en su defecto" y "para tal fin" que se declaran **INEXEQUIBLES**.

**SEGUNDO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea", contenida en el inciso segundo del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

**TERCERO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido que tales Acuerdos Marco de Precios no tienen carácter vinculante para la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien podrá establecer, diseñar y adoptar sus propios acuerdos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

**CUARTO.** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el parágrafo transitorio del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015."

2. El demandante consideraba, entre otros cargos, que el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 –Plan Nacional de Desarrollo– vulneraba los artículos 158 y 169 de la Constitución, debido a que se incumplía **el principio de unidad de materia**. Como se estableció en el acápite 2.1 de los antecedentes de esta sentencia, el accionante explicó que bajo el pretexto de la pluralidad normativa de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no puede incluirse en ella regulaciones que no tienen una conexidad inmediata y directa con los objetivos de la misma, como era el caso del artículo 134 acusado. Según se indicó en la sentencia, el accionante después de definir las

modificaciones introducidas a partir del artículo 134, relacionadas con las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC–[66], afirmó expresamente que:

"... los contenidos de la norma acusada no tienen relación de finalidad directa con las metas fijadas en el acápite denominado 'Buen Gobierno', del documento titulado 'Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país', publicado por el Departamento Nacional de Planeación, y que hace parte de la Ley 1753 de 2015. Según el acápite referido, el propósito de 'Buen Gobierno' es promover una gestión que prevenga la corrupción, mejore el servicio que se le presta al ciudadano a nivel nacional y territorial, fortalezca la gobernanza, consolide el gasto público, entre otras. **Pese a ello, para alcanzar dicho propósito, no se hace necesario intervenir las funciones que le son propias a la CNSC.**"[67]

El demandante adicionó que la ausencia de conexidad temática o teleológica del artículo acusado, se hacía evidente en que las disposiciones normativas adoptadas no constituían un medio para la realización de los objetivos y planes propuestos en la Ley 1753 de 2015.

**3.** Al respecto, la mayoría de la Sala Plena consideró "que el cargo por violación del principio de unidad de materia no cumple con la carga argumentativa mínima y suficiente para mostrar la existencia de violación del principio de unidad de materia y, por tanto, la Corte deberá inhibirse en relación con el mismo por ineptitud sustantiva de la demanda"[68].

Según la mayoría, el accionante se limitó a afirmar que los objetivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y el artículo 134 ibídem no tenían una relación directa y teleológica, sin explicar debidamente por qué ello era así. Se indicó que el razonamiento del demandante no expone en forma clara y precisa los argumentos por los cuales los contenidos no guardan relación con los ejes temáticos, los objetivos o programas contenidos en la parte general del plan, pues para ello, era necesario llevar a cabo una comparación normativa de conexidad entre la norma acusada y los ejes temáticos de la ley a la que esta se integra[69]. Como consecuencia, la Sala Plena declaró la **ineptitud sustantiva del cargo** y se inhibió para estudiarlo.

**4.** Como lo expresé en su momento, si bien comparto la decisión a la que se llegó (en relación con los cargos admitidos), me separo de los apartes señalados respecto de la aptitud del cargo por violación del principio de unidad de materia, contenidos en la Sentencia C-518 de 2016, porque en mi opinión, y de acuerdo con la jurisprudencia, el cargo era apto y procedía su análisis de fondo.

4.1 En efecto, en reiterada jurisprudencia[70], esta Corporación ha sostenido que si bien la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por su objeto y naturaleza, contiene pluralidad temática y una especialidad en su proceso de formación y en su materia, lo anterior no implica que la misma no pueda ser demandada por vulnerar el principio de unidad de materia, ya que, todas las disposiciones contenidas en dichos Planes, deben tener una conexidad directa e inmediata con los objetivos de los mismos.

Ahora bien, en torno a la aptitud de los cargos contra Leyes del Plan Nacional por quebrantamiento de la unidad de materia, estimo que en esta ocasión la Sala Plena hizo unas exigencias desproporcionadas para la admisión del mismo que no son compatibles con las sentencias que han revisado casos de demandas contra Leyes del Plan por violación de este renombrado principio.

4.2 En efecto, a través de la sentencia C-305 de 2004[71], la Corte evaluó varias demandas acumuladas presentadas contra algunos artículos de la Ley 812 de 2003[72], entre otros cargos,

por vulneración del principio de unidad de materia. Según se extrae de la sentencia, la demanda en ese momento indicó:

"Afirma entonces la demanda que los artículos que acusa no corresponden al criterio señalado [unidad de materia], pues no son necesarias para impulsar ningún proyecto o programa incluido en la parte general del Plan, ni para desarrollar programas o proyectos específicos contenidos en el artículo 8° de la Ley, y no constituyen siquiera normas de carácter general que faciliten la interpretación o ejecución global del Plan, por lo cual violan el principio de unidad de materia."

En ese momento la Corte consideró que el cargo era apto y estudió de fondo el asunto. La Sala Plena de entonces explicó que "en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución".

Teniendo en cuenta ese criterio, evaluó cada uno de los artículos acusados y declaró la exequibilidad de unos y la inexecutableidad de otros[73].

4.3 Otra norma demandada de la Ley 812 de 2003 fue el artículo 8°, declarado inexecutable a través de la sentencia C-573 de 2004[74], por violación del principio de unidad de materia. En ese momento, según se resume en la sentencia, el demandante indicó:

"Según su parecer, en primer término, la disposición demandada rompe el principio de unidad de materia legislativa, pues no existe una conexidad razonable entre su contenido y el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que es el tema de la ley de la cual forma parte. El demandante explica que la ley del plan se refiere a la 'dirección política y económica del Estado' y por ello excluye 'todo tipo de prescripciones cuyo objetivo tienda a regular otro tipo de situaciones que no amparen bajo la sombra aquella, como es el caso de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona y que tiene por finalidad regular un procedimiento administrativo específico para la toma de decisiones en una empresa estatal determinada y la elección de un funcionario público en particular'".

En este momento, tampoco hubo mayor controversia sobre la admisión del cargo pues la Corte estimó que si bien era corta, la argumentación presentada por el actor permitía el estudio de fondo de la disposición.

4.4 En la sentencia C-795 de 2004[75], la Corte declaró la inexecutableidad del artículo 119 de la Ley 812 de 2003 por violación del principio de unidad de materia. En ese momento, según se presenta en la sentencia, la demanda únicamente expuso lo siguiente respecto del cargo:

"Según su parecer, no existe ningún vínculo razonable entre la organización y el funcionamiento de las subsedes de CORPORINOQUIA, CORPOAMAZONAS Y CDA con el Plan Nacional de Desarrollo, y menos aún con el Plan de Inversiones, por lo que las normas acusadas desconocen

el principio de unidad de materia y el contenido específico de la ley del plan."

A pesar de lo escueto de la misma, la norma fue objeto de pronunciamiento y, como se indicó, fue excluida del ordenamiento jurídico.

4.5 Con posterioridad varias sentencias evaluaron cargos por violación de la unidad de materia, respecto de las diferentes Leyes del Plan Nacional de Desarrollo[76]. Es el caso de las sentencias C-539 de 2008[77], C-376 de 2008[78], C-1062 de 2008[79], C-747 de 2012[80], C-670 de 2014[81], C-359 de 2016[82] entre otras, en las cuales la Corte consideró que las argumentaciones presentadas por los entonces accionantes satisfacían los presupuestos de admisión. En algunas de las demandas fueron concisos y en otras más extensos, pero en todo caso la exigencia giraba en torno a que se indicara la inexistencia de conexidad directa e inmediata del artículo o artículos acusados respecto de los objetivos del plan.

5. Visto lo anterior y al descender al estudio del cargo presentado en esta ocasión, estimo que el accionante si bien hizo una presentación corta de los argumentos, presentó todos los elementos de juicio para que el cargo fuera admitido. En efecto, (i) explicó el contenido materia del artículo 134 acusado, que consistía en modificar algunas de las principales funciones de la CNSC[83], (ii) señaló que esas modificaciones no desarrollaban los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, relacionados con el "Buen Gobierno"[84], debido a que (iii) la intervención de la CNSC hecha en el artículo 134[85] no promovía una gestión que prevenga la corrupción, no mejoraría el servicio prestado a los ciudadanos, no fortalecía la gobernanza ni consolidaba el gasto público.

El accionante argumentó "que las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, NO se relacionan de manera directa y teleológica con la estrategia transversal denominada 'Buen Gobierno', ni con los objetivos señalados en la misma, pues no corresponden a medios encaminados a la concreción inmediata de las metas de Buen Gobierno, por cuanto no se evidencia la vinculación con los objetivos principales de dicha estrategia transversal, y por el contrario corresponde a una disposición que no recoge ningún instrumento de realización de las políticas allí señaladas".

En suma, considero que el cargo era apto, que la Sala Plena impuso una carga desproporcionada al demandante y que la interpretación rígida del "concepto de la violación" en la admisión de demandas de inconstitucionalidad cuando se trata de discutir la unidad normativa en las leyes del plan, genera una flexibilización de esa regla constitucional en la elaboración y aprobación de esas leyes que no está prevista en la Constitución y, por el contrario, termina facultando al Congreso a regular en forma desordenada y desbordada todos los temas en la ley del plan. Por consiguiente, la Corte debió entrar a estudiar de fondo el cargo presentado en la demanda.

Expresados los motivos de mi aclaración de voto reitero que comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 21 de septiembre de 2016, mediante la cual se profirió la sentencia C-518 de 2016.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Folio 5.

[2] *Ibíd.*

[3] Folio 1, al respaldo.

[4] Folio 2.

[5] Ver, entre otras, las Sentencias C-305 de 2004, C-539 de 2008, C-394 de 2012.

[6] Folio 2, al respaldo.

[7] "**Artículo 3.** Modificado por el art. 134, Ley 1753 de 2015. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios Interadministrativos, suscritos con el Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, instituciones universitarias o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación que establezca la Comisión se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.

[NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1175 de 2005]. Negrita fuera de texto.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea".

[8] "**Artículo 30. Competencia para adelantar los concursos.** Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos.

Los convenios o contratos se suscribirán preferencialmente, con las entidades acreditadas que tengan jurisdicción en el departamento o municipio en el cual esté ubicada la entidad para la cual se realiza el concurso.

La Comisión acreditará como entidades idóneas para adelantar los concursos a las universidades públicas y privadas y a las instituciones de educación superior que lo soliciten y demuestren su competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal, así como capacidad logística para el desarrollo de concursos. El procedimiento de acreditación será definido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Las entidades que utilicen las listas de elegibles resultado de los concursos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil deberán sufragar los costos determinados por la citada Comisión.

[9] Folio 3, al respaldo.

[10] Artículo 130 de la Constitución Nacional.

[11] Folio 6.

[12] Folio 5, al respaldo.

[13] *Ibídem.*

[14] Folio 6, al respaldo.

[15] Folio 6, al respaldo.

[16] Folio 7.

[17] Sentencia C-133 de 2012.

[18] Folio 41.

[19] *Ibídem.*

[20] Folio 42.

[21] Folio 42.

[22] Folio 50.

[23] Folio 51.

[24] Folio 53.

[25] Al respecto, el interviniente cita, entre otras, las siguientes sentencias: C-1144 de 2001; C-006 de 2012; C-1000 de 2013 y C-704 de 2015.

[26] Folio 56.

[27] Folio 57.

[28] Folio 58.

[29] Folio 59.

[30] Folio 61.

[31] *Ibídem.*

[32] Folio 64.

[33] Folio 65.

[34] Folio 66.

[35] Folio 92.

[36] Folio 93.

[37] *Ibídem.*

[38] Folio 102.

[39] Folio 105.

[40] Folio 106.

[41] Al respecto cita las siguientes Sentencias: C-110 de 1999; C-563 de 2000; C-1230 de 2005; entre otras.

[42] Folio 109.

[43] Folio 121.

[44] Folio 123.

[45] Folio 126.

[46] *Ibíd.*

[47] Sentencia C-188 de 2006.

[48] Sentencia C-188 de 2006.

[49] Sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[50] Sentencia C-896 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[51] Cfr. Sentencia C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño

[52] Al respecto ver las Sentencias C- 372 de 1999 y C-1230 de 2005.

[53] Sentencia C-1230 de 2005.

[54] Sentencia C-372 de 1999, reiterada en las sentencia C-1230 de 2005, entre otras.

[55] Sentencia C-372 de 1999, reiterada en Sentencias posteriores.

[56] Sentencia C-753 de 2008. Lo cual quedó establecido desde la Sentencia C-1230 de 2005 y reiterado, entre otras, por las Sentencias, C-1265 de la misma anualidad, C-109 de 2006 y C-471 de 2013.

[57] Sentencia C-471 de 2013.

[58] En la Sentencia C-1230 de 2005 se explicó este asunto en los siguientes términos:

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

[59] Sentencia C-1230 de 2005.

[60] Sentencia C-372 de 1999.

[61] C-966 de 2012.

[62] Cft. Sentencias C-565 de 1998, C-173 de 2001, C-635 de 2012 y C-966 de 2012, entre otras.

[63] Sentencia C-409 de 1994, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-320 de 1997, C-930 de 2009 y C-966 de 2012.

[64] Definido en el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública".

[65] *Ibídem*.

[66] Modificaciones introducidas en el artículo 134, respecto de la competencia de la CNCS para adelantar los concursos o procesos de selección dentro del régimen de la carrera administrativa, entre otras.

[67] Acápito 2.1 de la sentencia.

[68] Fundamento jurídico 3.13 de la sentencia.

[69] Fundamento jurídico 3.12 de la sentencia.

[70] Ver entre otras las sentencias C-305 de 2004 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C- 573 de 2004 M. P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-533 de 2005 , C-801 de 2008 , C-156 de 2013 entre otras.

[71] M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[72] Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, por un Estado comunitario.

[73] Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 119, 120, 124, y 130 a 132 de la Ley 812 de 2003, únicamente respecto de los cargos formales examinados en la presente decisión.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 15, 53, 79, 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la Ley 812 de 2003.

[74] M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[75] M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[76] Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

[77] M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 68, 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

[78] M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010."

[79] M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

[80] M. P. Mauricio González Cuervo. Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 42 de la Ley 1450 de 2011.

[81] M. P. María Victoria Calle Correa. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014'.

[82] M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 41 (parcial) y 267 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país".

[83] Fundamento 2.1 de la sentencia.

[84] Fundamento 3.8 de la sentencia. 3.8. Ciertamente, para estructurar el cargo, el actor se refiere a los objetivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para los años 2014-2018, señalando que la misma "se enfoca en concretar los siguientes objetivos: Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación-Territorio; Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa; Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información; Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos; Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional".

[85] Fundamento 3.9 de la sentencia. 3.9. De igual forma, menciona de manera general el contenido de la norma acusada, señalando que la misma hace parte del Capítulo V denominado "Buen gobierno", y que, por su intermedio, "el Legislador modificó: (i) la competencia de la CNCS 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 CNCS, a aquellos que se fijen mediante Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente".

2





logo