

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC / SUPERINTENDENCIAS – Pueden llevar a cabo las operaciones necesarias para adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera de las mismas siempre y cuando tengan en cuenta los lineamientos de la Comisión Nacional del Servicio Civil / COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL CNSC – Debe administrar y vigilar sin excepción y con carácter obligatorio los sistemas específicos de carrera administrativa / SISTEMAS ESPECÍFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Deben ser administrados y vigilados sin excepción y con carácter obligatorio por la Comisión Nacional del Servicio Civil

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pasa a resolver el conflicto positivo de competencias suscitado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, con el fin de obtener un pronunciamiento acerca de cuál de las dos entidades es competente para adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera administrativa en la Superintendencia de Notariado y Registro. Se observa que la Corte Constitucional, acudiendo a la figura de la sentencia integradora aditiva, declaró exequible el artículo 4o. de la Ley 909 de 2004 y su numeral 3o., en el entendido de que sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, los sistemas especiales de origen legal, llamados por el legislador sistemas específicos de carrera administrativa, debían ser administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Lo anterior permite concluir que el decreto ley 775 de 2005 y el decreto reglamentario 2929 del mismo año concuerdan, con la adición normativa de la sentencia C-1230 de 2005, siempre y cuando, como lo señaló la Sala en concepto 2070 de 2 de marzo de 2012, se entienda que las facultades de administración otorgadas por estos, sean ejercidas por las autoridades allí señaladas –Superintendencias-, de acuerdo con los lineamientos, parámetros y asignaciones dados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Sala no encuentra contradicción entre los planteamientos de la Corte y las disposiciones legales que regulan los sistemas específicos de carrera administrativa de las superintendencias de la administración pública nacional, razón por la cual la Superintendencia de Notariado y Registro puede llevar a cabo las operaciones necesarias para

adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera de la misma siempre y cuando tenga en cuenta las pautas y criterios definidos por la Comisión.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 125 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 130 / LEY 909 DE 2004 / DECRETO LEY 775 DE 2005 / DECRETO REGLAMENTARIO 2929 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013)

Radicación interna: 201300006

Número Único: 11001-03-06-000-2013-00006-00

Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo

y de lo Contencioso Administrativo, pasa a resolver el conflicto positivo de competencias suscitado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, con el fin de obtener un pronunciamiento acerca de cuál de las dos entidades es competente para adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera administrativa en la Superintendencia de Notariado y Registro.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por las entidades de la referencia, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

Mediante Oficio No 28487 de 5 de julio de 2012, dirigido al Coordinador de Talento Humano de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC solicitó el reporte de los empleos que harían parte de la respectiva Oferta Pública de Empleos de Carrera –OPEC con el fin de iniciar el respectivo concurso abierto de méritos para proveer los empleos de carrera administrativa en la mencionada Superintendencia.

Posteriormente la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, mediante oficio No 31149 de 25 de julio de 2012, reiteró a la Superintendencia de Notariado y Registro el deber de reportar la información en el aplicativo OPEC, a más tardar el día 27 de julio de 2012.

Por consiguiente y teniendo en cuenta la comunicación de la CNSC, el Coordinador del Grupo de Administración de Talento Humano de la Superintendencia de Notariado y Registro mediante oficio No SNR2012EE017904 del 25 de julio de 2012, manifestó a la oficina de la CNSC, encargada de liderar las convocatorias de las Superintendencias que dicha entidad se encontraba en un proceso de reestructuración y que por lo mismo el reporte de la información solicitada no era viable, puesto que a ese momento no se podía establecer con claridad cuáles cargos se suprimirían, crearían o proveerían mediante incorporaciones de funcionarios de carrera; cuáles serían las vacantes definitivas que quedarían y cuáles serían los perfiles y competencias laborales que se establecerían en el nuevo manual de funciones.

Pese a lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC mediante oficio No 32220 de 1 de agosto de 2012 manifestó al Superintendente de Notariado y Registro que la circunstancia de ajuste institucional no impedía reportar los cargos que se encontraban en la planta de la citada

Superintendencia y otorgó un plazo adicional hasta el día 15 de agosto de 2012 para suministrar la información solicitada.

Lo anterior, sustentado en el artículo 4o. de la Ley 909 de 2004, y en la Sentencia C-1230 de 2005, resaltando principalmente lo siguiente:

“(…)

1. *El artículo 130 Superior, definió el marco de competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, otorgándole a ésta, la administración y vigilancia general de los sistemas de carrera administrativa, con excepción de los especiales de origen constitucional, de lo cual se deriva que dichas facultades:*
 - a. *Se deben ejercer sobre los sistemas de carrera específicos o especial de origen legal y*
 - b. *Que tales atribuciones no pueden compartirse con otros órganos ni ser separadas o disgregadas a instancia del legislador.*
- (…)
3. *Las funciones de administración y vigilancia de las carreras general (sic) y de las específicas de origen legal, se deben ejercer en forma conjunta, inseparable y privativa por la Comisión Nacional del Servicio Civil y no por otros órganos o entidades estatales.*
4. *Excluir a la Comisión Nacional del Servicio civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas específicos de origen legal, desconoce los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera.*

En tal virtud, no resulta admisible, a la luz de la Constitución Política, que la facultad de administración ejercida por esta Comisión en virtud del artículo 130 superior respecto del sistema específico de carrera de las superintendencias y de contera, la posición jurisprudencial de orden constitucional asumida en la sentencia C-1230 de 2005, se desconozca por parte de su entidad, con ocasión de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil”.

Así las cosas, mediante oficio del 10 de agosto de 2012 el Superintendente de Notariado y Registro señaló a la CNSC que teniendo en cuenta que dicha Superintendencia contaba con la mayor planta de personal de las Superintendencias de la Administración Pública del Orden Nacional, era necesaria la ampliación del tiempo concedido para cargar la información en el aplicativo OPEC, y agregó que de conformidad con los artículos 14 al 17 del decreto ley 775 de 2005 y del concepto 2070 de 2 de marzo de 2012 de la Sala

de Consulta y Servicio Civil, las Superintendencias son las entidades encargadas de la ejecución operativa de sus sistemas específicos, razón por la cual les corresponde asumir las competencias de índole operativa en materia de procesos de selección para la provisión de empleos.

En virtud de lo anterior, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro solicitó a la Sala dirimir el conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre dicha Superintendencia y la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, recibió el expediente el día 16 de enero de 2013 y por Secretaría fijó edicto por el término de cinco (5) días, con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Vencido el término de fijación en lista, el día 25 de enero de 2013, la Secretaría de la Sala remitió el expediente al Despacho para proveer informando que durante el término de fijación del edicto la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, presentó sus alegatos de conclusión en (110) folios, mientras que la Superintendencia de Notariado y Registro guardó silencio.

En síntesis, en escrito allegado en tiempo, la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC señaló:

- 1. Que la Sentencia C- 1230 de 2005, al señalar que “Los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio por la Comisión Nacional del Servicio Civil”, lo que hace, es concluir que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 constitucional para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por lo tanto, debe entenderse que sólo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política, entre los que no se encuentra el de las Superintendencias.*

2. *Que en la medida en que el régimen de carrera de los servidores públicos de las Superintendencias hace parte de los sistemas específicos, en cuanto así lo dispone el artículo 4o. de la Ley 909 de 2004 y ante la ausencia de norma constitucional que disponga que hacen parte de un sistema especial de carrera de origen constitucional, la Comisión Nacional del Servicio Civil es la autoridad constitucionalmente competente para administrar y vigilar dicho sistema de carrera.*
3. *Finalmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC considera que en el presente caso, no hay lugar a plantear un conflicto de competencias administrativas, por cuanto es de la esencia del mismo que ambas entidades administrativas ejerzan de manera efectiva idéntica función sobre un mismo asunto, atendiendo a las atribuciones específicas y concretas que en la materia les ha asignado una ley de la república, de manera que pueda considerarse que tanto la una como la otra, frente a la función de que se trate, tienen plena potestad para el despliegue de las actividades que sean necesarias para ejercerla y agotarla, lo cual, no ocurre en el presente caso.*

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Problema Jurídico

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 39 dispone que la decisión de los conflictos de competencias que se presenten entre entidades administrativas del orden nacional corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Esta Sala se ha referido en anteriores oportunidades a los supuestos que deben presentarse para la configuración de un conflicto susceptible de ser resuelto por ella, y ha dicho que “el conflicto de competencias surge cuando hay disputa entre dos entidades administrativas respecto de una determinada actuación, debido a que ambas se consideran competentes o incompetentes para avocar su conocimiento”¹, por lo que es indispensable, que dos entidades se hayan manifestado expresamente respecto de su competencia para iniciar una actuación administrativa.

¹ Expediente No. 110010306000200600051 00 de 18 de mayo de 2006. M.P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

Respecto del asunto materia de estudio, es de anotar que de conformidad con el acápite de los antecedentes y los fundamentos normativos que determinan las competencias de la Superintendencia de Notariado y Registro y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL –CNSC., la Sala encuentra que se configura un conflicto positivo de competencias administrativas, como se explicará a continuación.

2. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Política, como regla general los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Por consiguiente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 *ibídem*², la Comisión Nacional del Servicio Civil, es el órgano responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos.

Por su parte, la Ley 909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7^o³ dispuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil, es el órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público, de carácter permanente, a nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo objeto es garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, que

² ARTICULO 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial

³ ARTÍCULO 7o. *NATURALEZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.* La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Con el fin de garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

actuará de acuerdo con los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

3. Sistemas Específicos de Carrera Administrativa.

El artículo 4o. de la Ley 909 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, frente a los sistemas específicos de carrera administrativa dispone:

“ARTÍCULO 4o. SISTEMAS ESPECÍFICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA.

1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

*2. Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes:
(...)
- El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.
(...)*

3. <Numeral CONDICIONALMENTE exequible> La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

PARÁGRAFO. Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, para el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley”.

En desarrollo de las facultades previstas por el artículo 53⁴ ordinal 4o. de la ley 909 de 2004, el Gobierno Nacional a través del decreto ley 775 de 2005, otorgó

⁴ “ARTÍCULO 53. *FACULTADES EXTRAORDINARIAS.* De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades

a las superintendencias la administración del sistema, bajo la vigilancia de la CNSC. En dicho decreto ley, así como en su decreto reglamentario 2929 del mismo año se desarrolló el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional, fijando las reglas en materia de convocatorias, provisión de cargos en propiedad, encargo y provisionalidad, procesos de selección, evaluación del desempeño, registro público, retiro del servicio, capacitación, estímulos, asignación de responsabilidades, competencias específicas, confección de listas, capacitación, entre otros.

En forma específica el artículo 3o. del decreto reglamentario 2929 de 2005, dispuso:

“ARTÍCULO 3o. COMPETENCIA PARA ADELANTAR LOS PROCESOS DE SELECCIÓN. Los procesos de selección serán adelantados por cada superintendencia, quien podrá ejecutarlos directamente o a través de contratos o convenios suscritos con universidades públicas o privadas, instituciones de educación superior o entidades especializadas que demuestren su competencia técnica, capacidad logística y cuenten con personal con experiencia en procesos de selección. Asimismo, se podrán suscribir convenios interadministrativos con otras superintendencias para la realización de los procesos de selección, elaboración y aplicación de pruebas de apoyo logístico”.

La Corte Constitucional al examinar la exequibilidad del artículo 4o. de la Ley 909 de 2004, mediante Sentencia C-1230 de 29 de noviembre de 2005, respecto de la competencia de la CNSC sobre los sistemas especiales de origen legal, entre los que se encuentra el de las superintendencias, señaló:

“(...) La Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin

extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan: (...)

4. El sistema específico de carrera para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (...)

ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. Distintas son las razones que apoyan esta interpretación. La Constitución del 91 consagró el sistema de carrera como la regla general para el acceso al servicio público, y con ese mismo propósito le asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia “de las carreras de los servidores públicos”. Si ello es así no queda duda que la exclusión de competencia prevista en el artículo 130 Superior para la Comisión es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva y, por tanto, debe entenderse que solo opera para los sistemas especiales de carrera de origen estrictamente constitucional, o lo que es igual, para aquellos señalados expresamente por la propia Carta Política (...).”

Se observa que la Corte Constitucional, acudiendo a la figura de la sentencia integradora aditiva, declaró exequible el artículo 4o. de la Ley 909 de 2004 y su numeral 3o., en el entendido de que sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, los sistemas especiales de origen legal, llamados por el legislador sistemas específicos de carrera administrativa, debían ser administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Lo anterior permite concluir que el decreto ley 775 de 2005 y el decreto reglamentario 2929 del mismo año concuerdan, con la adición normativa de la sentencia C-1230 de 2005, siempre y cuando, como lo señaló la Sala en concepto 2070 de 2 de marzo de 2012⁵, se entienda que las facultades de administración otorgadas por estos, sean ejercidas por las autoridades allí señaladas –Superintendencias-, de acuerdo con los lineamientos, parámetros y asignaciones dados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Sala no encuentra contradicción entre los planteamientos de la Corte y las disposiciones legales que regulan los sistemas específicos de carrera administrativa de las superintendencias de la administración pública nacional, razón por la cual la Superintendencia de Notariado y Registro puede llevar a cabo las operaciones necesarias para adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera de la misma siempre y cuando tenga en cuenta las pautas y criterios definidos por la Comisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2070 del 2 de marzo de 2012, Consejero Ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE competente para adelantar los procesos de selección o concurso de los cargos de carrera administrativa a la Superintendencia de Notariado y Registro de acuerdo con los lineamientos, parámetros y asignaciones señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

SEGUNDO: Comuníquese al doctor Sergio Mejía Zea, apoderado de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC. .

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala