

COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - Integración. Período institucional de sus miembros. Reelección / MIEMBROS DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – Tienen periodo institucional. Prohibición de reelección opera para el periodo institucional de cuatro años para el cual fueron o sean designados

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó concepto a esta Sala “sobre el período del Comisionado de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la forma como debe entenderse la prohibición de reelección para el período siguiente contemplada en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004”. La consulta citó los conceptos Nos. 2085 de 2011 y 2095 de 2012 en los que esta Sala sostuvo que la expresión “cargos de elección”, contenida en el párrafo del artículo 125 de la Constitución Política, incluye los cargos de elección popular y los demás de período fijo constitucional o legal que se proveen por instituciones colegiadas o con la intervención de varias autoridades. La Ley 909 en el artículo 9º reglamentó el concurso público y abierto para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y en los incisos primero y segundo del mismo artículo 9º se refirió a su “período de desempeño” en los siguientes términos: “Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro (4) años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso. Cuando deba ser remplazado un miembro de la Comisión, quien lo haga como titular lo hará por el resto del período del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serán reelegibles para el período siguiente.” La Ley 909 es clara cuando en el primer inciso del artículo 9º define de manera general, permanente y con apego a la Constitución, que el período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil es institucional. Además, al determinar la duración de cuatro (4) años, hace referencia a la clasificación de los empleos contenida en el artículo 5º de la misma Ley 909 y, en consecuencia, clasifica como empleo de período fijo el cargo de los miembros de la Comisión en comento. Sobre esta clasificación volverá la Sala más adelante porque es de especial importancia para efectos de la consulta en estudio. Del mismo modo, cuando en el inciso segundo ordena que quien “como titular” remplace a un Comisionado lo hará “por el resto del período”, incorpora la regla constitucional para la provisión de los empleos de período institucional en caso de faltas absolutas de sus titulares. Finalmente, para prohibir la reelección inmediata de los Comisionados usa la expresión “el período siguiente”, que en su sentido gramatical y en armonía con la duración del período expresa que se trata del lapso de cuatro años “que sigue” al que concluye. El conjunto de disposiciones contenidas en los primeros incisos del artículo 9º de la Ley 909 no ofrece dificultad. Huelga señalar que su discusión en el Congreso y su adopción y sanción ocurrieron bajo la vigencia del artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2003, esto es, del párrafo del artículo 125 de la Carta y, como se observa, lo atienden en su integridad al reglamentar el periodo de desempeño de los Comisionados.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 125 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 5 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 9 / ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 2003 - ARTICULO 6

REELECCION DE COMISIONADO NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – No puede ser designado Comisionado al vencimiento del período de otro de los Comisionados. La prohibición de reelección está estructurada con referencia al período institucional de cuatro años de duración que sucede al periodo institucional para el que fue elegido el respectivo comisionado / PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - La

reglamentación legal y las normas internas de la Comisión Nacional del Servicio Civil no contemplan el cargo de Presidente de la Comisión. Representación legal. El tiempo de la Presidencia transcurre dentro del período institucional del respectivo Comisionado

1. El artículo 9° de la Ley 909 de 2004 expresamente señaló que el período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil es institucional, acorde con lo ordenado en el párrafo del artículo 125 de la Constitución. De manera que solo una reforma constitucional podría habilitar al legislador para modificar el carácter de dicho período. 2. La norma legal en cita también calificó el período como fijo al determinar que tendría una duración de cuatro años. La duración y la consiguiente clasificación del empleo como de período fijo devienen de la ley; por ende, la misma ley puede modificarlas. 3. Para el caso, el legislador consideró necesario que la renovación de la Comisión no se haga de manera simultánea pues si así ocurriera se afectaría su funcionamiento. En esa perspectiva de manera excepcional y únicamente para los tres primeros Comisionados estableció períodos de distinta duración. Con esa modificación no varió ni el carácter de institucional ni la clasificación de fijo, del período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, en la misma norma de excepción dejó claro que vencido el período de cada uno de los Comisionados iniciales, sus remplazos deben seguir siendo designados por el período de cuatro años. 4. Como se trata de períodos institucionales, las vacantes absolutas o definitivas se proveen para el tiempo que falte del período de titular. Así lo manda la norma constitucional y la Ley 909 incorporó expresamente dicho mandato. 5. Las vacantes temporales se proveen mediante la situación administrativa del encargo. 6. El retiro definitivo del cargo de Comisionado con antelación a la fecha de terminación del período institucional no varía el alcance de la expresión "período institucional" para efectos de la prohibición de reelección.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 125 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 130 / LEY 1033 DE 2006 - ARTICULO 13 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 5 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 7 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 8 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 9 / LEY 909 DE 2004 - ARTICULO 10 / LEY 1093 DE 2006 / LEY 1033 DE 2006 / ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 2003 - ARTICULO 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre período institucional, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 9 de diciembre de 2011, Rad. 2085. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo y concepto del 12 de marzo de 2012, Rad. 2095. M.P. William Zambrano Cetina.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00518-00(2185)

Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Referencia: Comisión Nacional del Servicio Civil. Integración. Período institucional de sus miembros. Reelección.

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó concepto a esta Sala *“sobre el período del Comisionado de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la forma como debe entenderse la prohibición de reelección para el período siguiente contemplada en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004”*.

I. ANTECEDENTES

La consulta citó los conceptos Nos. 2085 de 2011 y 2095 de 2012 en los que esta Sala sostuvo que la expresión “cargos de elección”, contenida en el párrafo del artículo 125 de la Constitución Política, incluye los cargos de elección popular y los demás de período fijo constitucional o legal que se proveen por instituciones colegiadas o con la intervención de varias autoridades.

También transcribió: (i) los apartes del artículo 9º de la Ley 909 de 2004 relativos al período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, (ii) el artículo 13 de la Ley 1033 de 2006 que prorrogó el período de quienes para la época integraban la Comisión, (iii) el primer inciso y el párrafo del artículo 125 constitucional. Y explicó:

“Agotado el procedimiento especial para la designación por mérito de los miembros de la primera Comisión Nacional del Servicio Civil, este organismo quedó conformado por tres Comisionados que no tienen períodos uniformes sino individuales.

Al respecto surge la inquietud de si la inhabilidad prevista en el artículo 9º de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el período siguiente solo opera para el período individual que inicia inmediatamente después al cual desempeñaron sus cargos o si opera para los cuatro (4) años subsiguientes a la fecha en la cual venció su período.”

A continuación formuló las siguientes

PREGUNTAS:

“1. ¿La inhabilidad prevista en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el período siguiente opera para el período individual que inicia inmediatamente después al cual desempeñaron sus cargos o para los cuatro (4) años subsiguientes a la fecha en la cual venció su período?”

“2. ¿Un comisionado que hubiere terminado su período de cuatro años, puede ser designado Comisionado al vencimiento del período de otro de los Comisionados, teniendo en cuenta que los períodos de los tres Comisionados no culminan en un mismo momento sino que entre ellos hay una diferencia de uno, dos y tres años por no ser períodos uniformes?”

“3. ¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la Comisión en el año inmediatamente anterior a la fecha de la designación, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?”

II. CONSIDERACIONES

1. El problema jurídico

El artículo 9º de la Ley 909 de 2004, que contiene las reglas del concurso público para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dispone que su designación es para un *período institucional de cuatro años*, y prohíbe su reelección *“para el período siguiente”*.

Para *“asegurar la aplicación inmediata”* de la misma Ley 909, el artículo 9º fue adicionado con un *“parágrafo transitorio”* que reglamentó el concurso especial para seleccionar a los tres primeros Comisionados y dispuso que sus períodos tendrían distinta duración¹ con el propósito de *“asegurar el funcionamiento de la Comisión”*.

La consulta y las preguntas se refieren a los períodos de los Comisionados como *“individuales”* y *“no uniformes”*, y derivan de esas connotaciones las dificultades de interpretación de la expresión *“período siguiente”* para efectos de establecer el término durante el cual está prohibida la reelección para cada Comisionado.

Se trata entonces de analizar si la diferente duración de los períodos de los tres comisionados que integraron la primera Comisión pudo modificar el carácter institucional del período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y cuál sería la incidencia en la prohibición de reelección.

La Sala iniciará con el análisis del mandato constitucional sobre los períodos institucionales, luego examinará el marco constitucional y legal de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en particular las reglas sobre el período de desempeño de sus miembros, y establecerá la manera como la Ley 909 de 2004 regula la provisión de vacantes y la restricción para la reelección.

2. Los períodos institucionales

La Constitución de 1991 en su texto original no hizo distinción entre cargos de período institucional y personal. No obstante, temas concretos como las inhabilidades o la provisión de vacantes absolutas requirieron de precisiones que dieron lugar a que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado estructuraran algunos elementos que no fueron coincidentes.²

¹El parágrafo transitorio ordenó un período de cuatro años para el mayor puntaje, un período de tres años para el segundo puntaje y un período de dos años para el tercer puntaje.

² Por ejemplo, en las sentencias C-093-94 y C-194-95, se definió el período como *“el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública”*, pero se aclaró que *“tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función [porque] los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones”*. Tratándose de las faltas absolutas de los alcaldes, la sentencia del 29 de septiembre de 2000, Radicación No. 2416, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, hace un recuento de los pronunciamientos y las razones de la discrepancia entre la jurisprudencia constitucional y la de esta jurisdicción pero también las unifica.

Como lo señaló la Sala en el concepto No. 2085 de 2011³, las dificultades derivadas de las distintas interpretaciones jurisprudenciales fueron resueltas por el Acto Legislativo No. 1 de 2003⁴, en su artículo 6º, al estatuir:

“Artículo 6º. El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”

En el mismo concepto 2085, la Sala se refirió al campo de aplicación de la reforma constitucional en cita en los siguientes términos:

"Del texto transcrito, destaca la Sala que la expresión 'cargos de elección' es genérica y por lo tanto es comprensiva de los empleos de elección popular y de todos los demás empleos respecto de los cuales la facultad de nominación está radicada en un conjunto de voluntades, sea que integren un solo cuerpo colegiado o bien que correspondan a diferentes autoridades que confluyen en un proceso complejo de postulación y designación."

Más adelante, en el concepto 2095 de 2012⁵, se dijo:

*En relación con el citado artículo, esta Sala ha tenido oportunidad de indicar con base en los antecedentes de la reforma y un análisis sistemático de la Constitución, que la expresión “cargos de elección” es genérica y no se limita particularmente a los cargos de elección popular; comprende también, por tanto, salvo norma en contrario⁶, los cargos cuyo periodo está fijado en la Constitución y la ley, y cuya provisión se hace por sistema de elección de cuerpos colegiados o con la intervención de varias autoridades. (...)*⁷

Nótese, además, que la generalidad del contenido del párrafo en cuestión viene dada también por la ubicación en el texto de la Constitución del artículo 125 al que fue adicionado. En efecto, ha de tenerse en cuenta que este forma parte del capítulo de la Constitución que regula de manera general el ejercicio de la función pública. Igualmente, que la norma no fue ubicada en el capítulo referente a las

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 9 de diciembre de 2011, Rad. No. 110010306000201100091-00(2085).

⁴ Acto Legislativo 01 de 2003 (Julio 3) "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones".

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de marzo de 2012, Rad. No. 11001030600020120002200(2095).

⁶ Por ejemplo, los artículos 233 y 239 en relación con el carácter personal del periodo de los Magistrados de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

⁷ Aquí el concepto 2095 cita el 2085 y relaciona "los conceptos 1743 de 2006, a propósito del periodo de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, 1774 de 2006 en relación con el Registrador Nacional del Estado Civil y 1860 de 2007 respecto de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión. (...)", y explica que la posición invariable de la Sala "... concuerda también con el carácter amplio que la Corte Constitucional le ha dado a la expresión “cargos de elección”, para lo cual, como se observa en la sentencia C-559 de 2004, se remite simplemente a lo que por “elección” está definido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (pie de página original de la sentencia): De acuerdo con el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española Vigésima primera edición, el vocablo elección alude a la acción o efecto de elegir/ al nombramiento que regularmente se hace por votos, para algún cargo comisión; a la emisión de votos para elegir cargos políticos; a la designación de una persona para un oficio eclesiástico vacante, mediante los votos de un colegio al que corresponde ese derecho." Advierte la Sala que las citas 8, 9 y 10 siguientes son del concepto 2095.

elecciones y la organización electoral (artículos 258 y ss.), lo que quizá le habría dado un campo de aplicación más restringido. De hecho, en los antecedentes del trámite parlamentario la propuesta de modificación del artículo 125 se tituló genéricamente “designación de servidores públicos y periodos institucionales”⁸, lo que denota el carácter amplio de la disposición estudiada.

...

Además de lo ya señalado, debe precisarse que del análisis de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que el objeto de la reforma en este aspecto en particular era, precisamente, institucionalizar los periodos de los altos funcionarios del Estado y no solamente los de elección popular. Se observa así que el proyecto inicial preveía la reforma de cada uno de los artículos constitucionales que regulan los periodos de Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo, Registrador, etc. para señalar que los mismos tendrían carácter institucional y que los reemplazos, en caso de falta absoluta, lo serían únicamente para completar el respectivo periodo⁹. Posteriormente, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se justifica la necesidad de incluir, además, una regla general de institucionalización de los periodos de los altos funcionarios del Estado así:

“Artículo 8. El Proyecto 01 propone adicionar el artículo 125 de la Carta para establecer que los periodos para los altos cargos del Estado en la Constitución sean institucionales. La Comisión de Ponentes acoge la propuesta, pues considera que los periodos personales han producido desorden al interior de las instituciones y, además, han recargado innecesariamente el trabajo de la Registraduría Nacional”.¹⁰

Es evidente entonces que la preocupación del constituyente giraba en torno a la organización de los periodos de los altos funcionarios del Estado, que no podrían entenderse limitados a los altos cargos de elección popular (Presidente y Congresistas), pues respecto de éstos y de sus reemplazos no había problemas de organización en sus periodos; la reforma se centró, precisamente, en aquellos otros altos cargos del Estado cuyo periodo personal generaba problemas institucionales.”

La posición invariable de la Sala por supuesto se ratifica por cuanto el ordenamiento constitucional sigue siendo el mismo.

Pero, atendidas las particularidades de la consulta que ahora se resuelve, es de especial interés resaltar que el párrafo del artículo 125 constitucional puntualiza¹¹ que en caso de falta absoluta del titular, la vacante se provee “por el resto del período” para el cual fue elegido dicho titular. Vale decir que la reforma constitucional en cita no solo unificó el tema de los períodos institucionales de los

⁸Ver por ejemplo, Gaceta del Congreso 146 de 2003 – Ponencia para primer debate en Segunda Vuelta- Senado de la República.

⁹ Gaceta del Congreso 344 de 2002.

¹⁰ Gaceta del Congreso 406 de 2002. La redacción original del párrafo que se proponía adicionar decía: “Parágrafo 1. Los periodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de elección en la rama ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”

¹¹ DRAE, Puntualizar: *Añadir una o más precisiones a algo con el fin de aclararlo, completarlo o corregirlo.*

altos cargos del Estado sino que los caracterizó mediante una regla jurídica precisa y clara concerniente a la provisión de las vacantes absolutas.

Observa finalmente la Sala que los términos del mandato constitucional contenido en el párrafo del artículo 125, excluye la posibilidad de excepciones por vía de ley.

3. La Comisión Nacional del Servicio Civil

La Constitución Política de 1991 ordenó en el artículo 130:

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

En desarrollo del mandato constitucional la Ley 443 de 1998¹² organizó la Comisión Nacional y las comisiones departamentales y distrital de Bogotá. Sus disposiciones fueron declaradas inexecutable por la sentencia C-372-99, bajo las siguientes consideraciones:

“... el artículo 113 de la Carta contempló la estructura básica para el ejercicio del poder público, ya no fundada en la existencia exclusiva de las tres tradicionales ‘ramas’, sino sobre el supuesto de que, además de ellas y sin hacer parte de ninguna fueron creados otros órganos estatales, autónomos e independientes, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se confían al legislador, al Ejecutivo ni a los jueces pero que son igualmente vitales para alcanzar los fines de la organización política.

Entre tales órganos se encuentra, con su mismo nivel de importancia, y de ninguna manera como un apéndice del gobierno, la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, según las voces del artículo 130 de la Constitución, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las que, como la judicial, tengan carácter especial.

El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que 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...

...

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene carácter 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.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.”

¹²Ley 443 de 1998 (junio 11) “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”. Cfr. Arts. 44 a 54.

Con base en la *ratio decidendi* de la sentencia C-372-99, la Ley 909 de 2004¹³ en su artículo 7º definió la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil así:

“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.”

La Ley 909 en cita en el artículo 8º integró la Comisión con tres miembros y les señaló sus requisitos¹⁴, y en los artículos 9º y 10º reglamentó el concurso público para la selección de los comisionados, el período de desempeño, el régimen legal, salarial y prestacional, y la manera de proveer las vacantes. Los artículos en mención contienen reglas que garantizan la autonomía y la independencia de la institución y de sus miembros conforme a las previsiones del artículo 130 constitucional y su interpretación jurisprudencial.

A continuación la Sala centrará su análisis en los asuntos específicos consultados.

4. El período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil

La Ley 909 en el artículo 9º reglamentó el concurso público y abierto para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil¹⁵ y en los

¹³ Ley 909 de 2004 (septiembre 23) *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”* Título II, DE LA COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y DE LOS ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DEL EMPLEO PUBLICO Y LA GERENCIA PUBLICA, CAPITULO I, De la Comisión Nacional del Servicio Civil

¹⁴ L. 909/04, Artículo 8º. *“Composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y requisitos exigidos a sus miembros.1. La Comisión Nacional del Servicio Civil estará conformada por tres (3) miembros, que serán nombrados de conformidad con lo previsto en la presente ley.2. Para ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión Nacional, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete (7) años.”*

¹⁵ El artículo 9º de la Ley 909 de 2004, además del período de desempeño, reglamenta el “procedimiento para la designación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil”, sobre el cual ordena: *“La Comisión Nacional del Servicio Civil se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional y la ESAP. A tal concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8º de la presente ley.*

Con los candidatos que superen el concurso se establecerá una lista de elegibles en estricto orden de méritos, la cual tendrá una vigencia de cuatro (4) años. El candidato que ocupe el primer puesto será designado por el Presidente de la República como miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil para el período respectivo. Las vacancias absolutas se suplirán de la lista de elegibles en estricto orden de méritos para el período restante.

Los concursos para la selección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil se realizarán de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca el reglamento.

No podrá ser elegido miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil quien en el año inmediatamente anterior haya ostentado la facultad nominadora en las entidades a las cuales se les aplica la presente ley; igualmente a los miembros de la Comisión se les aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades establecido en la Constitución y en la ley para ser Ministro de Despacho.

incisos primero y segundo del mismo artículo 9° se refirió a su “*período de desempeño*” en los siguientes términos:

“Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro (4) años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser remplazado un miembro de la Comisión, quien lo haga como titular lo hará por el resto del período del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serán reelegibles para el período siguiente.”

La Ley 909 es clara cuando en el primer inciso del artículo 9° define de manera general, permanente y con apego a la Constitución, que el período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil es *institucional*.

Además, al determinar la duración de cuatro (4) años, hace referencia a la clasificación de los empleos contenida en el artículo 5° de la misma Ley 909 y, en consecuencia, clasifica como *empleo de período fijo* el cargo de los miembros de la Comisión en comento. Sobre esta clasificación volverá la Sala más adelante porque es de especial importancia para efectos de la consulta en estudio.

Del mismo modo, cuando en el inciso segundo ordena que quien “*como titular*” remplace a un Comisionado lo hará “*por el resto del período*”, incorpora la regla constitucional para la provisión de los empleos de período institucional en caso de faltas absolutas de sus titulares.

Finalmente, para prohibir la reelección inmediata de los Comisionados usa la expresión “*el período siguiente*”, que en su sentido gramatical y en armonía con la duración del período expresa que se trata del lapso de cuatro años “*que sigue*”¹⁶ al que concluye.

El conjunto de disposiciones contenidas en los primeros incisos del artículo 9° de la Ley 909 no ofrece dificultad. Huelga señalar que su discusión en el Congreso y su adopción y sanción ocurrieron bajo la vigencia del artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 2003, esto es, del parágrafo del artículo 125 de la Carta y, como se observa, lo atienden en su integridad al reglamentar el período de desempeño de los Comisionados.

5. Los períodos fijos, su iniciación y terminación

Como se enunció, cuando el inciso primero del artículo 9° de la Ley 909 de 2004 previó una duración de cuatro años para el período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hizo referencia a la clasificación de los empleos y entre ellos a los de período fijo. Es menester entonces, revisar esta categoría legal y los elementos que permiten establecer las fechas de inicio y de terminación del respectivo período cuando, como ocurre con los miembros de la mencionada Comisión, ni la Constitución ni la ley contemplan tales fechas.

La Ley 909 de 2004 en su artículo 5° clasifica los empleos de los organismos y entidades a los que ella se aplica, en empleos de carrera administrativa, de

Tres (3) meses antes del vencimiento del período para el cual fue nombrado cada uno de los miembros de la Comisión, el Presidente de la República procederá a efectuar la designación respectiva, para lo cual deberá cumplirse el trámite establecido en este artículo.”

¹⁶DRAE, *Siguiente*: “1. adj. Que sigue. 2. adj. Ulterior, posterior.”

elección popular, "de período fijo conforme a la Constitución y a la ley", de trabajadores oficiales, de funciones que deben ejercer las comunidades indígenas, de libre nombramiento y remoción y los adicionados por la Ley 1093 de 2006¹⁷.

La ley no define el empleo de "período fijo", pero la interpretación gramatical de los dos vocablos indica que se trata del período que tiene una duración determinada en las reglas que lo rigen, de manera que solo esas mismas reglas lo pueden modificar¹⁸

En la Constitución se establecen períodos fijos, por ejemplo de cuatro años, para las autoridades de elección popular o para otras autoridades como el Contralor General, el Procurador General, etc.

Pero determinar el tiempo del período no implica que la respectiva norma señale también su fecha de iniciación.¹⁹

La Sala ha estudiado el tema y al respecto concluyó en el concepto 2085 de 2011:

"La identificación como institucional del período que la Constitución y la ley señalen para el ejercicio de un cargo o empleo público permite conocer de manera precisa las fechas de inicio y de terminación del mismo, teniendo en cuenta que hay períodos para los cuales aquella se encuentra expresamente fijada en la normatividad y, a partir de ella, cuenta el tiempo que lo conforma; pero que en distintas situaciones, el inicio está determinado por la fecha de la toma de posesión del cargo, y es ésta la que a su vez identifica la fecha de terminación. Valga agregar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-822-04²⁰, definió la expresión "período", como "el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública". Y, por supuesto, que su inicio y su final son

¹⁷ L.909/04, artículo 5°. "Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de: 1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación. / 2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios: a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices .../ b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así ... / c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado; d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos." Y los adicionados por la Ley 1093 de 2006 (septiembre 18) "por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004": "e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; / f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera."

¹⁸ DRAE, *Período*: período o periodo. 1. m. Tiempo que algo tarda en volver al estado o posición que tenía al principio. 2. m. Espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo. 3... 4. m. Cronol. Ciclo de tiempo. // *Fijo*, 1. adj. Firme, asegurado. / 2. adj. Permanentemente establecido sobre reglas determinadas, y no expuesto a movimiento o alteración.

¹⁹ Ejemplos: Mientras que la Constitución señala que el período de cuatro años de los senadores y representantes inicia el 20 de julio siguiente al de su elección (artículo 132), no establece fecha exacta para la iniciación del período del contralor General o del Procurador General; y determina un período de cuatro años para las autoridades territoriales pero su fecha de iniciación está dada en la ley.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-822-04 (31 de agosto), Ref. Exp. D-5068.

claramente determinados o determinables, circunstancia que elimina discusiones de índole personal y da un orden al ejercicio de los empleos sujetos a período."

Como ya se dijo, la Ley 909 caracterizó como fijo el período de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pero no indicó la fecha de iniciación. Tampoco las fechas de terminación son uniformes, circunstancia que obedece a una regla especial y transitoria, adoptada con propósito expreso y específico, que la Sala estudiará a continuación.

Baste señalar por ahora que en todo caso la fecha de iniciación de los períodos de los tres primeros Comisionados quedó definida y es común pues corresponde a la de su posesión que ocurrió el 7 de diciembre de 2004²¹. Esta fecha, a su vez, permite identificar las fechas de terminación de los períodos de los mismos tres Comisionados iniciales y, por consiguiente, la de iniciación de todos los períodos subsiguientes, salvo nueva disposición legal que señalara otra fecha u otra condición.

6. Las reglas de excepción del párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004

El artículo 9° de la Ley 909 de 2004, que reglamenta de manera permanente el procedimiento para la elección de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y su período de desempeño, fue complementado con un "párrafo transitorio" del cual se transcriben los apartes directamente relacionados con la consulta:

"Párrafo transitorio. Para asegurar la aplicación inmediata de la presente ley, los tres (3) primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados de conformidad con el siguiente procedimiento:(...²²)

Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro (4) años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje. Vencido cada uno de estos períodos el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro (4) años, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo.

(...²³)."

²¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-109-06

²² *"Una lista de cinco (5) candidatos designados por el Defensor del Pueblo, cinco candidatos por la Corte Suprema de Justicia y cinco candidatos por la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas. / En la conformación de estas listas se tendrá en cuenta que los candidatos acrediten los requisitos señalados en el artículo 8° y se observe lo dispuesto en la Ley 581 de 2000. / Con los candidatos que integren las anteriores listas, se realizará un concurso de méritos por la Universidad Nacional o la ESAP, las cuales remitirán la lista de aprobados al Presidente de la República para su designación y correspondiente posesión, en estricto orden de mérito. Esta lista solamente será utilizada para la designación de los primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y para suplir las vacancias definitivas que se ocasionen con relación a los empleos de dichos miembros. / En ningún caso podrán intervenir en la postulación y designación personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal o quien esté ligado por matrimonio o unión permanente respecto de los candidatos."*

²³ *"Para la conformación de la Comisión, dentro del mes siguiente a la vigencia de la presente ley se integrarán las listas de que trata este artículo, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se efectúe el proceso de evaluación y nombramiento de conformidad con lo establecido en el presente artículo."*

Sin lugar a dudas el párrafo exceptúa las reglas generales estatuidas en el artículo 9° sobre el procedimiento de elección y el período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pero lo hace para unos destinatarios específicos e identificados sin lugar a error: "... los tres (3) primeros miembros de la Comisión.../... los miembros de la primera designación de la Comisión...".

Solo para ellos, para los tres primeros Comisionados, la ley ordena un procedimiento especial de elección y contempla períodos de diferente duración. Ambas excepciones tiene razones y propósitos expresos.

Respecto del procedimiento, el párrafo transitorio en comento fue demandado por considerarse que las postulaciones por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación más representativa de las universidades públicas y privadas afectaban los parámetros constitucionales de independencia y autonomía de la Comisión.

La sentencia C-106-09²⁴ desestimó el cargo por cuanto:

"... tras efectuar una lectura de las ponencias presentadas a debate²⁵, esta Corporación encuentra que el legislador expuso argumentos de orden finalista para justificar la inclusión de dicho párrafo transitorio. Esta línea de argumentación apunta a la búsqueda de dar aplicación inmediata a la ley y poner en funcionamiento con la mayor prontitud a tal organismo de vigilancia y administración de la carrera administrativa, con el propósito de materializar los principios de eficacia y eficiencia que rigen a la función pública²⁶. De otra parte, consideró el legislador que era necesario tomar medidas que permitieran resolver la situación de interinidad dada por el elevado número de nombramientos en provisionalidad en los cargos de carrera²⁷. Así, en la ponencia presentada para primer debate en la Cámara de Representantes, el legislador expuso que uno de los logros de la Ley 909 de 2004 era el de reorganizar y conformar la Comisión como un ente autónomo: "Se conforma la Comisión Nacional del Servicio civil respetando su naturaleza de ente autónomo, con la misión esencial de ser un órgano de garantía y protección del sistema de mérito del empleo público."²⁸, lo que en principio llevaría a concluir que la finalidad general del proyecto de ley en lo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, era conformarla precisamente con base en parámetros de autonomía, independencia e imparcialidad.

...

... la Sala estima relevante tener en cuenta cuál fue la finalidad con la que el legislador estableció tal regla transitoria. De conformidad con los antecedentes de la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes del proyecto de ley 262 de 2003 Cámara²⁹ se sigue que la finalidad principal de una tal consagración no era otra que la de dar aplicación inmediata a la ley en cuanto a

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-109-06 (febrero 22), Referencia: expediente D-5858. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 909 de septiembre 23 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". M.P. Humberto Sierra Porto.// Advierte la Sala que las citas siguientes -25 a 31 - son de la sentencia C-109-06.

²⁵ Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 Cámara (Gaceta del Congreso No. 267 de 2003) y ponencia para segundo debate en Senado al proyecto de ley 233 de 2004 Senado y 262 de 2003 Cámara (Gaceta del Congreso No. 263 de 2004).

²⁶ Ver Gaceta del Congreso No. 263 de 2004, ponencia para segundo debate en Senado.

²⁷ Gaceta *Ibíd.*

²⁸ Gaceta del Congreso No. 267 de 2003, ponencia para primer debate en Cámara.

²⁹ Ver Gaceta del Congreso No. 267 de 2003.

la conformación e inicio de funciones de la Comisión. En efecto, en los antecedentes de la ley sobre el empleo público³⁰, se señaló como uno de sus principales objetivos el de ajustar la legislación a lo dispuesto en la sentencia C-372 de 1999 en lo que se refiere a la composición y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin primordial de normalizar la situación de interinidad del sistema de carrera producido por el alto número de nombramientos en provisionalidad, a través de la reactivación de los procesos de selección para el ingreso a los empleos de la administración pública³¹. De allí la urgencia de la entrada en funcionamiento de la Comisión como ente encargado de llevar a cabo los procedimientos de selección para proveer tales cargos de carrera."

En cuanto a la duración del período de cada uno de los primeros tres miembros de la Comisión, el párrafo transitorio expresa que tiene por "objeto... asegurar el funcionamiento de la Comisión". Las razones se encuentran en la Exposición de Motivos del proyecto de ley³²:

"El Título II del proyecto de ley se ocupa de regular la Comisión Nacional del Servicio Civil y los órganos de dirección y gestión de la función pública.
... A tal efecto, se configura una Comisión Nacional del Servicio Civil con unos perfiles muy definidos y que respetan los lineamientos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-372 de 1999... Los miembros de la Comisión lo serán para plazo fijo (cuatro años), lo que acentúa su carácter independiente y refuerza su imparcialidad, y reclutados entre personas con acreditada experiencia en el campo de los recursos humanos. A fin de garantizar la continuidad en su funcionamiento, se establece un sistema escalonado de renovaciones al efecto de que la institución no padezca ceses y renovaciones completas, viéndose quebrada su memoria histórica. Nada, pues, cabría objetar a la composición y sistema de nombramiento de sus miembros: la naturaleza de la institución está plenamente salvaguardada con este diseño."

Así pues, el legislador consagró un "sistema escalonado de renovaciones" de sus miembros que garantiza la continuidad en el funcionamiento de la Comisión.

Para el efecto, al establecer que los tres primeros Comisionados serían elegidos bajo el mismo procedimiento garantizó una fecha única común de inicio de sus períodos, la de su posesión, como en efecto ocurrió según lo corroborado por la Corte Constitucional en la sentencia C-109-06 ya citada:

"... 6.- La Comisión Nacional del Servicio Civil empezó a desempeñar sus funciones el 7 de diciembre de 2004 y su integración estuvo dada por el procedimiento establecido en la disposición transitoria impugnada, esto es, sus tres miembros fueron designados por concurso de méritos realizado entre los quince candidatos postulados por la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo y la agremiación de las universidades públicas y privadas. De igual modo, el período de cada uno de ellos guarda relación con el puntaje obtenido en el concurso de méritos. Así, quien ocupó el primer lugar tendrá un período de cuatro años, quien ocupó el segundo, tendrá un período de tres años y quien ocupó el tercer lugar, tendrá un período de dos años. De lo anterior se colige que la Comisión designada mediante el mecanismo establecido en el párrafo 9 de la

³⁰Gaceta *Ibíd.* Antecedentes incluidos en la ponencia presentada para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley 262 de 2003 Cámara.

³¹ Ver Gaceta del Congreso No. 263 de 2004, ponencia para segundo debate en Senado.

³²GACETA DEL CONGRESO 232 30/05/2003 PROYECTO DE LEY 262 DE 2003 CÁMARA, "por la cual se expiden normas que regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública" y Exposición de Motivos.

Ley 909 de 2004 se encuentra en funcionamiento en la actualidad y, si bien este párrafo no tiene ánimo de permanencia, se encuentra produciendo efectos jurídicos."

Advierte la Sala que la fecha del 7 de diciembre fue contemplada en el Acuerdo 001 de 2004, primero que reguló la organización y el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y se reitera en el Acuerdo 508 de 2014 que subrogó el anterior. En ambos, es la fecha en la cual inicia el período anual del Comisionado que se desempeña como Presidente del organismo.³³

Ahora bien, al señalar distinta duración a los períodos de los tres primeros Comisionados, aseguró que la Comisión estuviera constantemente integrada por Comisionados antiguos y nuevos, pues en la práctica el escalonamiento aprobado por el legislador significa que cada Comisionado compartirá dos años de su período con otro Comisionado y un año de su período con un tercer Comisionado.

El período de cada uno de los tres primeros Comisionados siguió siendo institucional y fijo, pues lo único que modificó el párrafo transitorio fue la duración de cuatro años que como regla general se consagró en el artículo 9° al cual se adicionó el susodicho párrafo. La excepción no alteró el carácter institucional del período de los miembros de la Comisión, pues habría vulnerado el mandato del párrafo del artículo 125 constitucional.

Estima la Sala que el sistema de escalonamiento para la renovación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil no ofrece dificultad en su comprensión. Pero igualmente encuentra razonable que en virtud de dicho sistema surjan las dudas que recoge la consulta. Asimismo estima que tales dudas se despejan a partir del reconocimiento de que los períodos, tanto de los tres primeros miembros como los de quienes los remplacen, son institucionales por mandato constitucional, independientemente de su duración que, para todos, está fijada por la ley.

Agrega la Sala que ha de destacarse el especial cuidado que tuvo el legislador cuando al fijar la duración de los períodos de los miembros iniciales en cuatro, tres y dos años, ordenó de manera expresa y contundente:

"Vencido cada uno de estos períodos el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro (4) años, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo."

En consecuencia, observa la Sala que frente a la normatividad legal que rige a la Comisión Nacional del Servicio Civil es inapropiado referirse a los períodos de los tres primeros comisionados como "períodos individuales" y hacerlo induce a confusión y desdibuja su institucionalidad.

No son "períodos uniformes", en tanto y en cuanto no terminan al mismo tiempo. Pero esa expresión, en sí misma, no tiene ninguna otra virtud interpretativa para el análisis que ocupa a la Sala, y más bien su uso con pretensiones hermenéuticas puede inducir a error.

Conforme a la Constitución y a la Ley 909, los períodos de los tres primeros Comisionados son períodos institucionales de cuatro, tres y dos años respectivamente. Bajo esta perspectiva pasa la Sala a examinar la provisión de las

³³Acuerdo 001 de 2004, Arts. 8, literal l) y 26. Acuerdo 508 de 2014, Arts. 2º, 3º, literal i), y 7º.

vacantes, como quiera que una de las preguntas formuladas a la Sala plantea la situación administrativa del encargo.

7. La provisión de las vacantes

La Ley 909 de 2004 toma en cuenta si las vacantes en los empleos de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio civil se producen por faltas absolutas o temporales de sus titulares para regular su forma de provisión.

Para las faltas absolutas, como ya se analizó, el artículo 9º de la Ley 909 incorpora la regla constitucional propia de los empleos de período institucional y en consecuencia estatuye en el inciso cuarto lo siguiente:

“Con los candidatos que superen el concurso se establecerá una lista de elegibles en estricto orden de méritos, la cual tendrá una vigencia de cuatro (4) años. El candidato que ocupe el primer puesto será designado por el Presidente de la República como miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil para el período respectivo. Las vacancias absolutas se suplirán de la lista de elegibles en estricto orden de méritos para el período restante.”

El literal b), inciso segundo, del artículo 10³⁴ de la Ley 909 en cita, reitera:

“En caso de vacancia definitiva se procederá a nombrar el siguiente de la lista de elegibles por el resto del periodo del reemplazado de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo noveno de la presente.”

Respecto de las faltas temporales el artículo 10 de la Ley 909 en el inciso segundo del literal b) dispone:

“Artículo 10. Régimen aplicable a los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil. (...³⁵)

Las vacantes temporales serán cubiertas mediante encargo de un empleado de la Comisión Nacional del Servicio Civil del más alto nivel considerado en la planta y que acredite los requisitos para ser miembro de la Comisión. (...)

Ahora bien, se pregunta a la Sala:

³⁴El texto completo del artículo 10 de la Ley 909 de 2004 es el siguiente: *“Artículo 10. Régimen aplicable a los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

a) Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil son empleados públicos y percibirán, con cargo al presupuesto de dicha Comisión, el salario y las prestaciones correspondientes al empleo de Ministro de Despacho; estos empleos requerirán de dedicación exclusiva y, en consecuencia, su ejercicio no es compatible con ninguna otra actividad profesional del sector público o privado, salvo la previsión contenida en el artículo 19, literal d) de la Ley 4ª de 1992;

b) Con anterioridad a tres (3) meses al vencimiento del período de los Comisionados, se efectuará el proceso de selección de los nuevos miembros, cumpliendo el trámite establecido en el artículo 9º.

Las vacantes temporales serán cubiertas mediante encargo de un empleado de la Comisión Nacional del Servicio Civil del más alto nivel considerado en la planta y que acredite los requisitos para ser miembro de la Comisión. En caso de vacancia definitiva se procederá a nombrar el siguiente de la lista de elegibles por el resto del periodo del reemplazado de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo noveno de la presente.”

³⁵ L. 909/04, artículo 10: *...a) Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil son empleados públicos y percibirán, con cargo al presupuesto de dicha Comisión, el salario y las prestaciones correspondientes al empleo de Ministro de Despacho; estos empleos requerirán de dedicación exclusiva y, en consecuencia, su ejercicio no es compatible con ninguna otra actividad profesional del sector público o privado, salvo la previsión contenida en el artículo 19, literal d) de la Ley 4ª de 1992; / b) Con anterioridad a tres (3) meses al vencimiento del período de los Comisionados, se efectuará el proceso de selección de los nuevos miembros, cumpliendo el trámite establecido en el artículo 9º. (...)*

“3. ¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la Comisión en el año inmediatamente anterior a la fecha de la designación, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?”

Para responder la Sala revisó los Acuerdos 001 de 2004 y 508 de 2014, sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el entendido de que se trata de actos administrativos revestidos de presunción de legalidad.

En el Acuerdo 001 de 2004, el artículo 8º, literal I), asignó a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de *“Elegir a su Presidente para un período anual que iniciará a partir del 7 de diciembre.”*, y el artículo 26 dispuso:

“Artículo 26. Presidente. La Comisión Nacional del Servicio Civil elegirá entre sus miembros un Presidente, para períodos anuales que iniciará el 7 de diciembre. No será elegible para el período siguiente.

El Presidente ejercerá la representación legal de la Comisión, asimismo, la representará frente a las entidades y organismos públicos de los niveles nacional y territorial y frente a los particulares. Ejercerá las funciones que se le señalen en la ley y en este reglamento.”

El Acuerdo 001 de 2004 fue subrogado por el Acuerdo 508 de 2014, actualmente vigente. Este último Acuerdo en el artículo 2º integra la “Sala Plena” de la Comisión Nacional del Servicio Civil “con los tres Comisionados”; en el artículo 3º, literal i), incluye como función de dicha Sala Plena la de “Elegir a su Presidente para un período anual que iniciará a partir del 7 de diciembre de cada año.”; y en el artículo 7º ordena:

“La representación legal de la Comisión será ejercida por un Presidente, elegido en Sala Plena por la Comisión Nacional del Servicio Civil de entre sus miembros, para un período anual que iniciará el 7 de diciembre.”

Así pues, la normatividad interna de la Comisión se ha ocupado de la figura del Presidente para efectos de la representación legal del organismo y ha previsto que se trata de una dignidad de la cual se inviste al Comisionado elegido durante un año que inicia el 7 de diciembre.

El de Presidente no es un empleo. El empleo es de Comisionado. Y así está establecido en los acuerdos que han aprobado y modificado la planta de personal de la Comisión.³⁶

Por consiguiente, las situaciones de vacancia absoluta o definitiva y de vacancia temporal se predicen del Comisionado y dan lugar al remplazo por el resto del período o al encargo de un servidor de planta de alto nivel que reúna las condiciones para ser Comisionado.

Tales situaciones no se predicen de la dignidad o función de Presidente, porque este no es un empleo. Por supuesto que las faltas temporales o absolutas del Comisionado que también funge como Presidente afectan esta función y, por lo mismo, la provisión de la vacante del Comisionado resolverá también el vacío en la presidencia de la Comisión.

³⁶Cfr. Acuerdos 001 de 2006, 004 de 2006, 00178 de 2012, 00427 de 2013 y 00492 de 2013.

Hace notar la Sala que en el caso de la falta temporal, el encargo subsiguiente es la situación administrativa que atiende la ausencia del Comisionado titular. Así, carece de fundamento normativo la figura de “presidente encargado” en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, precisamente porque la Presidencia de la Comisión es un conjunto de funciones de representación legal que asume por períodos anuales cada uno de los Comisionados, el año transcurre dentro del respectivo período institucional del Comisionado, y por ende no es un lapso distinto ni adicional.

En consecuencia, para efectos de la prohibición de reelección el tiempo que ha de tenerse en cuenta es el del período institucional del Comisionado, sin consideración alguna respecto de la época en la cual se haya desempeñado como Presidente.

Por la misma razón, esto es, porque la prohibición de reelección está establecida para el Comisionado con relación al período institucional que sigue a aquel para el cual fue designado en propiedad, tal prohibición no es predicable del empleado de alto nivel de la planta de personal de la Comisión Nacional del Servicio Civil que haya sido encargado para suplir la vacante temporal de uno de los empleos de Comisionado y por supuesto, es inane si con ese encargo hubo de asumir temporalmente la Presidencia de la Comisión.

8. La prohibición de reelección para el “período siguiente”

Se transcriben de nuevo los incisos primero y segundo del artículo 9º de la Ley 909 de 2004:

“Los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil serán designados para un período institucional de cuatro (4) años y de dedicación exclusiva. Durante su período no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

Cuando deba ser remplazado un miembro de la Comisión, quien lo haga como titular lo hará por el resto del período del reemplazado y, en todo caso los Comisionados no serán reelegibles para el período siguiente.”

Como se dejó dicho, estas disposiciones consagran de manera general y permanente el período institucional y fijo de cuatro años para los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil y ordenan que las faltas absolutas se suplan para lo que resta del período del titular.

Los elementos de la norma y el sentido natural de las palabras “período siguiente” permiten entender que un miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil, terminado su respectivo período institucional de cuatro años, puede aspirar a ser elegido nuevamente –reelegido-, para el período institucional que se inicie cuatro años después de la fecha de terminación de su período institucional anterior.

A título de ejemplo: el Comisionado A, designado para el período institucional de cuatro años que inicia el 7 de diciembre del año 2020, concluirá su período el 6 de diciembre del 2024. No podrá ser elegido Comisionado para el período institucional de cuatro años que inicia el 7 de diciembre del 2024 y termina el 6 de diciembre del 2028. Y podrá ser elegido nuevamente Comisionado para el período institucional de cuatro años que inicia el 7 de diciembre del 2028.

A lo dicho se agrega que, en criterio de la Sala, para efectos de la prohibición de reelección el elemento determinante es el tiempo de duración establecido para el período institucional, esto es, cuatro años.

Este criterio se reafirma con el mandato expreso del párrafo transitorio a propósito del período para el cual deben ser elegidos los Comisionados que remplacen a los tres iniciales, como ya se advirtió y se retoma ahora.

En efecto, recuérdese el párrafo transitorio:

"Con el objeto de asegurar el funcionamiento de la Comisión, los miembros de la primera designación de la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrán un período que se decidirá atendiendo el puntaje obtenido en el concurso de méritos así: Cuatro (4) años para el mayor puntaje, tres años para el del segundo puntaje y dos años para el del tercer puntaje. Vencido cada uno de estos períodos el nuevo nombramiento se efectuará por un período institucional de cuatro (4) años, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo."

La diferencia en la duración del período institucional para el cual debían elegirse los tres primeros Comisionados y la reiteración de que sus respectivos remplazos deben ser designados para el período institucional de cuatro años, permite explicar el alcance de la expresión "período siguiente" para efectos de la prohibición de reelección.

La explicación que se hará a continuación incluye la prórroga de 24 meses ordenada por la Ley 1033 de 2006³⁷:

"Artículo 13. Con el fin de garantizar la culminación de las convocatorias para la provisión de los empleos provisionales del Sistema General y Sistemas Específicos de Carrera Administrativa, prorróguese el período de los miembros de la actual Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, por el término de 24 meses."

Así pues, explica la Sala:

Comisionado A:

Primer puntaje en el concurso especial ordenado en el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 y por consiguiente período institucional de 4 años:

Fecha de inicio de su período - posesión:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminación original	6 de diciembre de 2008
Fecha de terminación Ley 1033	6 de diciembre de 2010

Prohibición de reelección	Período siguiente:
2014	7 diciembre 2010 - 6 diciembre 2014

Período de quien lo remplaza	7 diciembre 2010 - 6 diciembre 2014
2014	

³⁷ Ley 1033 de 2006 (julio 18) "Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política"

Comisionado B:

Segundo puntaje en el concurso especial ordenado en el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 y por consiguiente período institucional de 3 años:

Fecha de inicio de su período - posesión:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminación original	6 de diciembre de 2007
Fecha de terminación Ley 1033	6 de diciembre de 2009
Prohibición de reelección	Período siguiente: 7 diciembre 2009 - 6 diciembre 2013
Período de quien lo reemplaza	7 diciembre 2009 - 6 diciembre 2013

Comisionado C:

Tercer puntaje en el concurso especial ordenado en el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 y por consiguiente período institucional de 2 años:

Fecha de inicio de su período - posesión:	7 de diciembre de 2004
Fecha de terminación original	6 de diciembre de 2006
Fecha de terminación Ley 1033	6 de diciembre de 2008
Prohibición de reelección	Período siguiente: 7 diciembre 2008 - 6 diciembre 2012
Período de quien lo reemplaza	7 diciembre 2008 - 6 diciembre 2012

Estima la Sala que los ejemplos así presentados facilitan la comprensión de la expresión "período siguiente" en relación con los períodos institucionales de distinta duración establecidos únicamente para los tres primeros Comisionados con la aclaración por el legislador de que sus respectivos remplazos asumirían por el período institucional de cuatro años.

Por lo demás, los ejemplos también permiten entender cómo las diferentes fechas de terminación de los períodos institucionales de los tres primeros Comisionados cumplen el propósito de asegurar el funcionamiento de la Comisión pues traslapa los períodos y evita que se renueve completamente cada vez.

Para finalizar este punto, estima la Sala necesario agregar que la designación de una persona como Comisionado se hace para todo el período institucional, de manera que si por alguna circunstancia no puede concluirlo, en nada varía el término de cuatro años contado desde la fecha de terminación legal de su período para los efectos de la prohibición de reelección.

9. Conclusiones de la Sala

1. El artículo 9° de la Ley 909 de 2004 expresamente señaló que el período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil es

institucional, acorde con lo ordenado en el párrafo del artículo 125 de la Constitución. De manera que solo una reforma constitucional podría habilitar al legislador para modificar el carácter de dicho período.

2. La norma legal en cita también calificó el período como fijo al determinar que tendría una duración de cuatro años.

La duración y la consiguiente clasificación del empleo como de período fijo devienen de la ley; por ende, la misma ley puede modificarlas.

3. Para el caso, el legislador consideró necesario que la renovación de la Comisión no se haga de manera simultánea pues si así ocurriera se afectaría su funcionamiento. En esa perspectiva de manera excepcional y únicamente para los tres primeros Comisionados estableció períodos de distinta duración.

Con esa modificación no varió ni el carácter de institucional ni la clasificación de fijo, del período de desempeño de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, en la misma norma de excepción dejó claro que vencido el período de cada uno de los Comisionados iniciales, sus remplazos deben seguir siendo designados por el período de cuatro años.

4. Como se trata de períodos institucionales, las vacantes absolutas o definitivas se proveen para el tiempo que falte del período de titular. Así lo manda la norma constitucional y la Ley 909 incorporó expresamente dicho mandato.

5. Las vacantes temporales se proveen mediante la situación administrativa del encargo.

6. El retiro definitivo del cargo de Comisionado con antelación a la fecha de terminación del período institucional no varía el alcance de la expresión "período institucional" para efectos de la prohibición de reelección.

Con base en las consideraciones precedentes

III. La Sala RESPONDE:

"1. ¿La inhabilidad prevista en el artículo 9 de la Ley 909 de 2004 para que los Comisionados no sean reelegidos para el período siguiente opera para el período individual que inicia inmediatamente después al cual desempeñaron sus cargos o para los cuatro (4) años subsiguientes a la fecha en la cual venció su período?"

Los períodos de todos y cada uno de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil son institucionales. La prohibición de reelección opera para el período institucional de cuatro años que inicia en la fecha de terminación del período para el cual fueron o sean designados.

"2. ¿Un comisionado que hubiere terminado su período de cuatro años, puede ser designado Comisionado al vencimiento del período de otro de los Comisionados, teniendo en cuenta que los períodos de los tres Comisionados no culminan en un mismo momento sino que entre ellos hay una diferencia de uno, dos y tres años por no ser períodos uniformes?"

No. La prohibición de reelección está estructurada con referencia al período institucional de cuatro años de duración que sucede al periodo institucional para el que fue elegido el respectivo comisionado.

“3. ¿El hecho de haber sido Presidente encargado de la Comisión en el año inmediatamente anterior a la fecha de la designación, constituye inhabilidad para ser Comisionado de dicho organismo?”

La reglamentación legal y las normas internas de la Comisión Nacional del Servicio Civil no contemplan el cargo de Presidente de la Comisión, denominación que se refiere a la representación legal que anualmente se asigna a uno de los Comisionados. El tiempo de la Presidencia transcurre dentro del período institucional del respectivo Comisionado y por lo mismo en nada altera las reglas del período de desempeño y de la prohibición de reelección. La misma normatividad prevé el encargo para suplir las faltas temporales de los Comisionados, situación administrativa que no configura inhabilidad para el empleado de planta que supla la vacante temporal respectiva.

Remítase a la señora Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretario de la Sala