



Universidad Libre de Colombia
Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Honorables magistradas(os)

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrada ponente: **KARENA ELISAMA CASELLES HERNÁNDEZ**

Palacio de Justicia, Calle 12 N°7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

La Ciudad

ASUNTO: Intervención ciudadana dentro de la demanda de inconstitucionalidad contra: el numeral 3.3 del artículo 3; numeral 12.1 del artículo 12; numerales 13.3, 13.6 y 13.7 del artículo 13; numeral 21.4 del artículo 21; numeral 27.3 (parcial), párrafo y párrafo transitorio del artículo 27; literal b (parcial) del numeral 3 del artículo 28; numeral 29.2 inciso segundo literales a y b del artículo 29; artículo 31; artículo 34 (parcial); artículo 35 (parcial); artículo 61; artículo 62; artículo 131 del Decreto Ley 071 de 2020 “Por el cual se establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se expiden normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN.”

ACTOR: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

EXPEDIENTE: D-14536

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA**, docente investigador Grupo de Investigación en Derecho Público del Centro Seccional de Investigaciones Universidad Libre Seccional Cúcuta, igualmente miembro del Observatorio; y **DANIELA RAMÍREZ LÓPEZ**, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Libre Seccional Cúcuta y miembro del Observatorio; actuando dentro del término del Auto admisorio del 24 de enero de 2022, notificado mediante Estado No. 024 del 26 de enero de 2022 y la fijación en lista del 29 de marzo del 2022, y de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P. y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana (CONCEPTO TÉCNICO CONSTITUCIONALIDAD) respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de 1991.

I. DISPOSICIONES LEGALES DEMANDADAS Y ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE

La norma demandada integra el Decreto Ley 071 de 2020 “*Por el cual se establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se expiden normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN*”. Específicamente, se alega la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:



1. Numeral 3.3 (parcial) del artículo 3

“ARTÍCULO 3º.- Principios que orientan el sistema específico de carrera administrativa de la DIAN. Los procedimientos de ingreso, ascenso y movilidad de los empleados de carrera administrativa de la DIAN se desarrollarán de acuerdo con los siguientes principios:

(...)

3.3 Especialización de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN, para ejecutar los procesos de selección. (...)”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera los artículos 125 y 130 de la Constitución Política. Según él, la norma equipara a la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN con la Comisión Nacional del Servicio Civil - en adelante CNSC-. Esa equiparación es inconstitucional porque según la jurisprudencia de la Corte Constitucional la naturaleza unívoca de las funciones de la CNSC no es equiparable ni compatible con otros órganos de creación legal o simplemente reglamentaria.

2. Numeral 12.1 del artículo 12

“ARTÍCULO 12. Funciones de la Escuela de Impuestos y Aduanas. La Escuela de Impuestos y Aduanas tendrá las siguientes funciones:

12.1 Desarrollar los cursos de formación que correspondan a la Fase II de los procesos de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto-ley y en el reglamento. (...)”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política, por la indebida suplantación de las competencias constitucionales de la CNSC.

3. Numeral 13.6 del artículo 13

“ARTÍCULO 13. Subdirección de Talento Humano. La Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 909 de 2004, tendrá las siguientes funciones:

13.6 Entregar información y prestar asesoría, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil así lo requiera, respecto de las competencias laborales de los empleados públicos pertenecientes al sistema específico de carrera administrativa de la DIAN.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política. El demandante argumenta que el ejecutivo realizó una indebida asimilación orgánica porque la DIAN coadministra una función que no le compete, vulnerando con ello la atribución exclusiva de administrar la carrera administrativa que constitucionalmente le está conferida a la CNSC.

4. Numeral 13.7 del artículo 13



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

“ARTÍCULO 13. *Subdirección de Talento Humano. La Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 909 de 2004, tendrá las siguientes funciones:*

(...)

13.7. Identificar, definir, aplicar, evaluar y acreditar, en coordinación con la Escuela de Impuestos y Aduanas, las competencias básicas o generales que deben cumplir los servidores de la DIAN; así como las demás competencias básicas y específicas para los empleos de los niveles jerárquicos de la planta de personal de la Entidad.
(...)”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política al realizarse una indebida asimilación orgánica porque la DIAN coadministra una función que no le compete, vulnerando con ello la atribución exclusiva de administrar la carrera administrativa que constitucionalmente le está conferida a la CNSC.

5. Numeral 21.4 del artículo 21

“ARTÍCULO 21. *Prioridad para la provisión definitiva de los empleos de carrera administrativa. La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:*

21.4 Con la persona que haya renunciado con posibilidad de reingreso.

(...)”

Para el demandante, el aparte subrayado vulnera los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución Política. Para el demandante esta norma configura una situación administrativa en la que un servidor público, habiendo renunciado, puede reasumir su cargo en la DIAN en abierta oposición a los principios que orientan la función pública y la función administrativa.

6. Numeral 27.3 (parcial) del artículo 27

“ARTÍCULO 27. *Requisitos para participar en el concurso de ascenso. Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el empleado de carrera deberá cumplir los siguientes requisitos:*

(...)

27.3 Acreditar las competencias laborales a través de la certificación que expida la Escuela de Impuestos y Aduanas, o la correspondiente universidad o institución de educación superior acreditada por el Ministerio de Educación Nacional.

(...)

PARÁGRAFO. La DIAN, al reportar la Oferta Pública de Empleos, deberá identificar los empleos que se deben proveer a través del concurso de ascenso. La Comisión Nacional del Servicio Civil validará la información y determinará el tipo de concurso en el acto administrativo que fije las reglas del proceso de selección.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el artículo 130 de la Constitución Política. Esta norma le otorga la competencia para determinar los requisitos para participar en un concurso de ascenso a un órgano distinto a la CNSC y, a su vez, viola el artículo 40-7 de la Constitución, pues al exigir la certificación de



competencias laborales para participar en el concurso de ascenso, limita el principio de participación política.

Por su parte, manifiesta que el párrafo vulnera el artículo 130 y 113 de la Constitución Política. La norma, al fusionar y equiparar las competencias de la DIAN en materia de carrera administrativa con las constitucionalmente atribuidas a la CNSC, en donde la CNSC actúa como un ente receptor y sólo tendrá la competencia de respaldar o no una decisión tomada por la DIAN.

7. Literal b del numeral 28.3 (parcial) del artículo 28

“ARTÍCULO 28. Etapas del proceso de selección para ingreso y ascenso. El proceso de selección para el ingreso o ascenso de los empleos públicos de la DIAN comprende: (i) la convocatoria; (ii) el reclutamiento; (iii) la aplicación y evaluación de las pruebas de selección; (iv) la conformación de la lista de elegibles y (v) la vinculación a la carrera en periodo de prueba. El contenido y objeto de estas etapas se define a continuación:

(...)

28.3. Aplicación y evaluación de las pruebas de selección. *Los aspirantes al ingreso o ascenso a los empleos públicos de la DIAN, que fueren admitidos por reunir los requisitos exigidos en la convocatoria, deberán presentar las pruebas o instrumentos de selección correspondientes, las cuales tienen como finalidad apreciar las competencias, aptitudes, habilidades y potencialidades del aspirante. A los aspirantes inscritos se les podrá aplicar primero la prueba o pruebas eliminatorias y luego hacer la verificación de requisitos a quienes la(s) superen. Las pruebas o instrumentos de selección, así como la evaluación y calificación de las mismas, se regirán por las siguientes reglas:*

b) Tendrá el derecho a integrar la lista de elegibles y a ser nombrado en la vacante convocada quien obtenga un puntaje total aprobatorio que, en ningún caso, sea inferior al setenta por ciento (70%) del máximo posible en el concurso, y quien haya aprobado los exámenes médicos y de aptitudes psicofísicas. Sin perjuicio de lo anterior, la convocatoria podrá establecer un puntaje total aprobatorio superior.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera los artículos 1, 13, 40.7, 125 y 209 de la Constitución Política pues se establece un requisito abiertamente discriminatorio para efectos de determinar la inclusión en lista de elegibles.

8. Numeral 29.2 (parcial) del artículo 29

“ARTÍCULO 29. Pruebas para la provisión de los empleos del nivel profesional de los procesos misionales de la DIAN bajo las modalidades de ingreso o ascenso. Para la provisión de los empleos bajo las modalidades de ingreso o ascenso, el proceso de selección comprenderá dos (2) fases independientes, a saber:

(...)

29.2 Fase II. A esta fase serán llamados, en estricto orden de puntaje, y en el número que defina la convocatoria pública, los concursantes que alcancen o superen el puntaje mínimo aprobatorio de la Fase I.

a) La Escuela de Impuestos y Aduanas con programas específicos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con la participación de la DIAN, o

b) Contratos o convenios interadministrativos, celebrados entre la DIAN y las universidades o instituciones de educación superior acreditadas ante el Ministerio de Educación, cuyo objeto será desarrollar el curso con base en programas específicos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

la participación de la DIAN. En este evento, dichas universidades o instituciones de educación superior deben certificar que cuentan con programas en materia tributaria, aduanera y/o cambiaria, según corresponda, y demostrar que tienen la infraestructura y la capacidad logística para el desarrollo del curso.

En ambos escenarios, el curso de formación tendrá un número mínimo de ciento veinte (120) horas, que será definido en el acto de convocatoria, sobre conocimientos específicos en asuntos tributarios, aduaneros v/o cambiarios, según corresponda, en relación con las funciones del área funcional y la categoría del empleo, para cuya provisión se hubiere convocado el concurso.

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el artículo 130 de la Constitución Política toda vez que otorga poderes discrecionales al director de la DIAN para programar y contratar el componente técnico del concurso de méritos, suplantando así las funciones rectoras de la CNSC.

9. Artículo 31

“ARTÍCULO 31. Ejecución oportuna de los procesos de selección. En consideración a los principios de celeridad y eficacia de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, y para un adecuado y oportuno funcionamiento del Sistema Específico de Carrera Administrativa, el tiempo total de duración del proceso de selección, desde el acto de convocatoria hasta el envío de las listas de elegibles inclusive, será máximo de doce (12) meses. Lo anterior sin perjuicio de poder ser ampliado por la Comisión Nacional del Servicio Civil por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito por periodos que sumados no podrán exceder de cuatro (4) meses adicionales, so pena de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política, pues restringe la atribución constitucional de vigilancia de la CNSC al atribuirle una función subalterna y residual en relación con la DIAN, a la vez que impone de un término para la temporalidad del concurso de carrera administrativa en desconocimiento de la autonomía de la CNSC para la administración y vigilancia de esta.

10. Artículo 34 (parcial)

“ARTÍCULO 34. Uso de lista de elegibles. Una vez provistos los empleos objeto del concurso, la lista de elegibles tendrá una vigencia de dos (2) años, contado a partir de la firmeza de dicha lista.

*Siempre y cuando la convocatoria así lo prevea, la lista de elegibles **podrá** ser utilizada en estricto orden descendente para proveer única y exclusivamente las vacantes que pudieren presentarse en los empleos que fueron ofertados como consecuencia del retiro del servicio del titular.”*

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 125 de la Constitución Política, en cuanto le atribuye la competencia discrecional a la DIAN para emplear la lista de elegibles con un criterio subjetivo y no basado el mérito.

11. Artículo 35 (parcial)



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

“ARTÍCULO 35. Reclamaciones. Contra las decisiones que afecten de manera individual, particular y concreta a quienes se inscriban para participar en los concursos, en cualquiera de sus etapas, solamente procederá la reclamación en única instancia ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

*Lo anterior de conformidad con las disposiciones que regulan el procedimiento ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, **la cual podrá delegar el conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare, evalúe y califique las pruebas.**”*

Para el actor, la norma vulnera el art. 130 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que las competencias constitucionalmente atribuidas a la CNSC son indelegables.

12. Artículo 61

“ARTÍCULO 61. Evaluación de competencias laborales. Las competencias básicas u organizacionales se evaluarán al momento del ingreso a la Entidad. Por su parte, las competencias funcionales y las conductuales o interpersonales formarán parte de la Evaluación de Desempeño.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política porque restringe indebidamente las competencias de la CNSC y las atribuye a un organismo de carácter legal.

13. Artículo 62

“ARTÍCULO 62. Procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias. Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias deberán adelantarse conjuntamente por la Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces y la Escuela de Impuestos y Aduanas.

Le corresponde al reglamento del presente Decreto-ley determinar los criterios a tener en cuenta para la implementación de los citados procedimientos. En todo caso, se deberán atender las siguientes reglas:

62.1 Los procedimientos de identificación, evaluación y acreditación de competencias deben recaer sobre todos los servidores de la DIAN.

62.2 Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias, deben tener en cuenta los empleos de cada categoría. La información respecto a los procedimientos debe encontrarse en el Registro Único de Personal -RUP administrado por la Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces.

62.3 Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias se deben realizar con una periodicidad de dos (2) años. De igual modo, puede hacerse por fuera de este período cuando responda a las necesidades de movilidad horizontal o vertical.

62.4 El Gobierno Nacional fijará los parámetros técnicos que debe reunir la Escuela de Impuestos y Aduanas con el propósito de acreditar y certificar competencias laborales.



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

62.5 Los parámetros de acreditación de competencias laborales deberán estar acordes con aquellos reconocidos internacionalmente, con el fin de hacer posible el cumplimiento de compromisos que el Estado colombiano ha adquirido en materia tributaria, aduanera y/o cambiaria.”

Para el actor, el aparte subrayado vulnera el art. 130 de la Constitución Política al usurpar las funciones y la autonomía de la CNSC al obligarla a compartir funciones en materia de carrera administrativa.

14. Artículo 131

“ARTÍCULO 131. Aceptación de renuncia con posibilidad de reingreso. Podrá aceptarse la renuncia con posibilidad de reingreso cuando, a juicio del Director General, esta modalidad de retiro sea conveniente para la Entidad, la cual procederá cuando el servidor perteneciente al Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Entidad se retire para:

131.1 Realizar estudios profesionales no auspiciados por la Entidad.

131.2 Dedicarse a la docencia o investigación particular en universidades o centros de investigación reconocidos.

131.3 Prestar servicios de consultoría a entidades oficiales de otros países o a entidades u organismos internacionales que promuevan el estudio y desarrollo de materias tributarias, aduaneras y/o económicas.

131.4 Por circunstancias especiales de carácter familiar, o fuerza mayor o caso fortuito.

En los casos descritos en los numerales 131.1 a 131.4, el servidor perteneciente al Sistema Específico de Carrera Administrativa podrá reingresar a la Entidad sin necesidad de concursar, en el mismo cargo de carrera en el que se encontraba inscrito al momento del retiro, siempre y cuando exista la vacante.

La resolución por la cual se acepta la renuncia en estas condiciones deberá señalar que el empleado así retirado conserva sus derechos de inscripción en el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Entidad en caso de un posible reingreso, dentro de los dos (2) años siguientes. Conceder o no la renuncia con posibilidad de reingreso es un acto potestativo del Director General de la Entidad.

La Entidad en ningún caso estará obligada a efectuar el reingreso. La conveniencia del mismo será evaluada con fundamento en los antecedentes del aspirante en el ejercicio de sus funciones al servicio de la Entidad, sus condiciones meritorias, las necesidades del servicio y el ejercicio de la facultad discrecional por parte de la Entidad.”

Para el demandante, el aparte subrayado vulnera los artículos 13, 40.7 y 125 de la Constitución de la Constitución Política, pues Configura una situación administrativa mediante la cual un servidor público habiendo renunciado, puede reasumir su cargo en la DIAN en abierta oposición de los principios que orientan la función pública y la función administrativa.

II. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE



CONCEPTO

De conformidad con los fundamentos de la demanda, y con los cargos acusados de incompatibilidad constitucional, se tiene que son varias las disposiciones demandadas y, a su vez, diferentes parámetros constitucionales alegados por el demandante.

De manera que, desde el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, se considera pertinente desarrollar el análisis conceptual y argumentativo en una misma materia, precisando el estudio solo sobre los diez cargos presentados ante la incompatibilidad del art. 130 constitucional.

Por lo cual, el problema jurídico que proponemos es si ¿El numeral 3.3 (parcial) del artículo 3º; el numeral 12.1 del artículo 12; el numeral 13.6 del artículo 13; el numeral 13.7 del artículo 13; el numeral 27.3 (parcial) del artículo 27; el numeral 29.2 (parcial) del artículo 29; el artículo 31; el artículo 35 (parcial); el artículo 61 y el artículo 62 otorgan funciones de administración y vigilancia a entidades distintas a la CNSC en clara vulneración del artículo 130 de la Constitución Política?

Para resolver el problema planteado será necesario abordar el contenido de la presente intervención a través de los siguientes puntos: 1. La carrera administrativa y sus diferentes sistemas 2. La Comisión Nacional del Servicio Civil y las funciones de administración y vigilancia de los regímenes especiales de carrera y 3. Análisis de los cargos concretos de inconstitucionalidad.

1. La carrera administrativa y sus diferentes sistemas

Con la Constitución Política en 1991, Colombia reafirmó los cimientos constitucionales del principio de carrera administrativa y del mérito como forma de proveer los empleos y órganos de las entidades del estado bajo la igualdad de oportunidades.

De allí que el art. 125 de la Constitución señala los elementos estructurales del sistema de carrera, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; exceptuando los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley;
- Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público;
- El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes;
- El retiro del servicio se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley;



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

- En ningún caso la filiación política podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Por su parte, el art. 130 de la Constitución Política reitera la importancia y existencia de la carrera administrativa en los empleos públicos. Allí se establece la necesidad de creación de un órgano autónomo e independiente con el fin de otorgarle la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos. El fin de esto es separar su organización, desarrollo y control determinados en factores subjetivos que pudieran afectar el ejercicio de la actividad estatal y la función administrativa. De allí, que se determina la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a su vez asignar la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos, exceptuando de las que tengan carácter especial.

De acuerdo con lo previsto en el art. 125, se estableció una habilitación al legislador para establecer los regímenes especiales para determinadas las categorías de servidores públicos y, a su vez, teniendo en cuenta la mencionada asignación de funciones otorgadas por el art. 130 superior, la jurisprudencia constitucional¹ ha establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa:

- (i) El sistema general de carrera:** al que hace referencia el art. 125 de la Constitución y actualmente se encuentra regulado en la Ley 909 de 2004 *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”*. Su campo de aplicación está definido en el art. 3º de dicha normativa y comprende una gran parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado.
- (ii) Los sistemas especiales de origen constitucional:** que por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente por parte del Legislador, siempre con observancia de los principios constitucionales, entre los que se destacan los de igualdad, mérito y estabilidad, dentro de los que se encuentran los regímenes de las universidades estatales (art. 69 CP), de las Fuerzas Militares (art. 217 CP), de la Policía Nacional (art. 218 CP), de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP), de la Rama Judicial (art. 256-1 CP), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP), de la Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 CP), identificados a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, en las Sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-746 de 1999.
- (iii) Los sistemas especiales de carrera de origen legal.** Son aquellos que pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, se conciben como una manifestación de la potestad del Legislador de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1320-2005 y Sentencia C-285 de 2015.



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular.

Los regímenes especiales de origen legal han sido denominados por el legislador “*sistemas específicos de carrera administrativa*”, y definidos en el art. 4° de la Ley 909 de 2004, como:

“Aquellos que en razón a la singularidad y especificidad 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 consagrados en leyes diferentes a las que regulan la función pública”.

A su vez, el art. 4° 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” determina que son sistemas específicos de carrera los que rigen para el personal que presta sus servicios en las siguientes entidades públicas:

- (i) El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
- (ii) El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)
- (iii) La Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**
- (iv) Las superintendencias
- (v) El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- (vi) La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
- (vii) El personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Ha precisado la jurisprudencia que éstos pueden existir, es decir, que son en principio constitucionalmente admisibles, toda vez que su configuración e implementación hace parte de la competencia asignada al legislador para regular todo lo atinente a la función pública y, particularmente, a la carrera administrativa².

De igual manera, la Corte ha destacado que los sistemas específicos de carrera son constitucionales en cuanto respeten el principio general que orienta el régimen de carrera general, esto es, en la medida en que en ellos se:

“Establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el

² Corte Constitucional. Sentencia C-071 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), Sentencia C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-507 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-725 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En la Sentencia C-507 de 1995



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.

De manera que, es claro que la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad sobre la cual recae el Decreto 071 de 2020 impugnado por inconstitucionalidad en la presente demanda, hace parte de los sistemas especiales de carrera administrativa de orden legal, denominado por la jurisprudencia y la ley como sistema específico de carrera administrativa, dada su naturaleza y especialidad en las funciones a cargo y su regulación debe cumplir con los principios constitucionales.

2. La Comisión Nacional del Servicio Civil y las funciones de administración y vigilancia de los regímenes especiales de carrera administrativa de origen legal

El art. 130 de la Carta Política señala que le corresponde a la CNSC, las principales funciones de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos con excepción de las que tienen carácter especial. Para tal fin el art. 130 de la Carta Política señala:

*“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.” (Resaltado fuera de texto)*

Sin embargo, como ya se mencionó en el apartado anterior, bajo el actual esquema constitucional coexisten varios sistemas de carrera administrativa: la carrera general y las carreras de naturaleza especial, siendo estas últimas de origen constitucional y de origen legal. De allí que la interpretación desde la jurisprudencia no siempre fue uniforme en cuanto a las atribuciones de la CNSC para ejercer la administración y vigilancia de los sistemas de carrera administrativa en los sistemas especiales de carrera.

No obstante, a partir de la Sentencia C-1230 de 2005 la Corte Constitucional unificó su postura al respecto, que desde entonces ha sido reiterada de manera pacífica y uniforme, estableciendo que le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión.

Por lo cual, le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, denominados por el legislador *“sistemas específicos de carrera administrativa”*. Su finalidad es mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa. Ello evita que sean asumidas por entidades que no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera. Adicional a ello, aunque los sistemas especiales creados por el legislador se caracterizan por contener regulaciones específicas para el desarrollo y



aplicación de la carrera en determinadas entidades u organismos públicos, en realidad no son considerados como regímenes autónomos e independientes sino como parte de la estructura de la carrera general.

Bajo este entendido, 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*”, reguló definió, en sus artículos 11 y 12, respectivamente, las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la administración y vigilancia de la carrera administrativa, a saber:

“Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.

(...)

- a) *Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;*
- b) *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;*
- c) *Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;*
- d) *Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;*
- e) *Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia;*
- f) *Remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior;*
- g) *Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes;*
- h) *Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa;*
- i) *Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin;*
- j) *Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;*
- k) *Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.*

(...)

ARTÍCULO 12. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa.

(...)

- a) *Una vez publicadas las convocatorias a concursos, la Comisión podrá en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, adelantar acciones de verificación y control de la gestión de los procesos con el fin de observar su adecuación o no al principio de mérito; y, dado el caso, suspender cautelarmente el respectivo proceso, mediante resolución motivada;*
- b) *Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de*



Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;

c) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;

e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;

f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;

g) Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar;

h) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos, de acuerdo a lo previsto en la presente ley;

i) Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.”

De conformidad con lo anterior, las funciones reguladas por el artículo 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, deben ser cumplidas y garantizadas en su integridad por la Comisión Nacional del Servicio Civil en los sistemas especiales de carrera de origen legal, tales como el Sistema específico de carrera de la dirección de impuestos y aduanas nacionales DIAN.

3. Análisis de los cargos concretos de inconstitucionalidad.

Una vez analizado el contexto de la norma demandada y su régimen constitucional aplicable, podemos concluir que el presente caso se trata de una dificultad de aplicación constitucional frente al problema de interpretación de las disposiciones demandadas, sobre el cuál no existe desacuerdo sobre cuál es la norma —o la disposición— aplicable, sino que principalmente discrepa con relación a cómo debe ser entendida tal disposición. En donde, en palabras de Atienza³, se pueden distinguir desde los siguientes factores:

- a) El legislador ha empleado alguna expresión imprecisa en la disposición demandada del Decreto 071 de 2020 (problemas de ambigüedad y de vaguedad).
- b) No es obvio cómo ha de articularse el Decreto 071 de 2020 con otros ya existentes (problemas de lagunas y de contradicciones);
- c) No es obvio cuál es el alcance de la intención del legislador (la relación entre lo dicho —lo escrito— y lo que se quiso decir);
- d) Es problemática la relación existente entre el Decreto 071 de 2020 y las finalidades y propósitos constitucionales a que el mismo ha de servir.
- e) Es dudoso cómo ha de entenderse el Decreto 071 de 2020 de manera que sea compatible con los valores del ordenamiento.

³ Atienza, Manuel. Curso de Argumentación Jurídica. Editorial Trotta. 2013.



Para resolverlo, se plantea desarrollar una metodología de contraste normativo, analizando la función designada por la disposición demandada e identificar con cuál función asignada por la Constitución y la ley a la CNSC (vigilancia o administración) se relaciona, con el fin de concluir si la misma se adecua o no a los presupuestos y principios constitucionales:

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 3º.- Principios que orientan el sistema específico de carrera administrativa de la DIAN. Los procedimientos de ingreso, ascenso y movilidad de los empleados de carrera administrativa de la DIAN se desarrollarán de acuerdo con los siguientes principios: (...) 3.3 Especialización de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN, para ejecutar los procesos de selección. (...)</p>	<p>a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;</p> <p>b) 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;</p> <p>(...)</p> <p>i) Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.</p>	<p>(...)</p> <p>b) Dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades, siempre y cuando no se hayan producido actos administrativos de contenido particular y concreto relacionados con los derechos de carrera, salvo que la irregularidad sea atribuible al seleccionado dentro del proceso de selección impugnado;</p> <p>(...)</p>
<p>Análisis:</p>		
<p>La interpretación de este artículo es contraria a la interpretación de las normas constitucionales y a las decisiones de la Corte Constitucional que se han hecho al respecto por las siguientes razones:</p>		
<p>1. El Decreto 071 de 2020 establece que tanto la CNSC y la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN ejecutarán los procesos de selección. Sin embargo, la función de ejecutar los procesos de selección está destinada</p>		



exclusivamente a la CNSC, especialmente, por sus funciones de administración y vigilancia.

2. La función de administración de la CNSC establece que a ella le corresponde realizar en su integridad los procesos de selección otorgándole la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos y los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección y la posibilidad de acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección.

3. La función de vigilancia de la CNSC establece que es ella la facultada para dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección.

Conclusión: La función de ejecutar sólo recae en la CNSC, y que, de ser necesario, es esta quien deberá autorizar las entidades que harán parte del proceso de selección. Por lo cual, al emplearse la expresión “y de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN” en el artículo 3 del Decreto 071 de 2020, se puede afirmar una usurpación de funciones atribuibles a la CNSC que ya estaban reglamentadas previamente por las leyes, en virtud de las normas constitucionales.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 12. <i>Funciones de la Escuela de Impuestos y Aduanas. La Escuela de Impuestos y Aduanas tendrá las siguientes funciones:</i></p> <p>12.1 <u>Desarrollar los cursos de formación que correspondan a la Fase II de los procesos de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto-ley y en el reglamento.</u></p>	<p>a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;</p>	
Análisis		
<p>La interpretación de este artículo es contraria a la interpretación de las normas constitucionales y a las decisiones de la Corte Constitucional que se han hecho al respecto por las siguientes razones:</p>		



1. El Decreto 071 de 2020 establece que es La Escuela de Impuestos y Aduanas quien desarrollará los cursos de formación que correspondan a la Fase II de los procesos de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera de la DIAN.

2. La función de administración de la CNSC establece que a ella le corresponde realizar en su integridad los procesos de selección otorgándole la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos y los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección y la posibilidad de seleccionar a las entidades para la realización de procesos de selección.

3. La Sentencia C-172/21, estableció que, en el marco de las facultades de administración, la Comisión ostenta amplias y variadas atribuciones relacionadas con el diseño de los procesos de selección, entre las que está la determinación de las instituciones que practican y ejecutan las pruebas dentro del proceso de selección.

Conclusión: El Legislador no tiene la competencia para imponer o autorizar a otra entidad la realización de los procesos de selección de los concursos de méritos. Por lo cual, la disposición parcialmente demandada está en contravía de las funciones otorgadas a la CNSC, invadiendo su ámbito de administración de los procesos de selección que se le ha otorgado por mandato constitucional.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p><i>ARTÍCULO 13. Subdirección de Talento Humano. La Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 909 de 2004, tendrá las siguientes funciones:</i></p> <p>13.6 Entregar información y prestar asesoría, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil así lo requiera, respecto de las competencias laborales de los empleados públicos pertenecientes al sistema específico de</p>		



carrera administrativa de la DIAN.		
Análisis		
<p>No se encuentra relación entre la disposición demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia del concurso de méritos, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se trata de una función interna y de gestión asignada por la Ley 909 de 2004 a las Unidades de Personal (Talento Humano) de las entidades públicas. 2. El artículo 15 de la Ley 909 de 2004 señala que las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública. 3. La CNSC, bajo el deber de administración otorgado por la Ley 909 de 2004, en donde debe establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa, expidió el Acuerdo 26 de 2019, estableciendo en su artículo 15 que La CNSC, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, podrá: <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar informes, realizar visitas de vigilancia y control para verificar la aplicación correcta de las normas y procedimientos de los Sistemas Propios de EDL de los empleados de carrera o en periodo de prueba. 2. Adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las normas de carrera administrativa y de las instrucciones por ella impartidas en esta materia. <p>Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de vigilancia que debe cumplir la CNSC en donde se le otorga la función a las unidades de personal de rendir informes sobre las evaluaciones de desempeño de los empleados que pertenecen a la DIAN en donde deberán evaluar sus competencias.</p>		

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 13. Subdirección de Talento Humano. La Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 909 de 2004, tendrá las siguientes funciones: (...)</p>		



13.7. Identificar, definir, aplicar, evaluar y acreditar, en coordinación con la Escuela de Impuestos y Aduanas, las competencias básicas o generales que deben cumplir los servidores de la DIAN, así como las demás competencias básicas y específicas para los empleos de los niveles jerárquicos de la planta de personal de la Entidad.
(...)

Análisis

No se encuentra relación entre la disposición la demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia del concurso de méritos, por las siguientes razones:

1. Se trata de una función interna y de gestión asignada por la Ley 909 de 2004 a las Unidades de Personal (Talento Humano) de las entidades públicas.

2. El artículo 15 de la Ley 909 de 2004 señala que las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

3. La CNSC, bajo el deber de administración otorgado por la Ley 909 de 2004, en donde debe establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa, expidió el Acuerdo 26 de 2019, estableciendo en su artículo 1° que para el diseño e implementación del Sistema Propio de la evaluación de desempeño laboral -EDL- **las entidades deberán** tener en cuenta los siguientes lineamientos;

(...)

2. Enfocar el Sistema Propio de EDL en la Gestión del Talento Humano por **competencias Laborales**, respondiendo a las necesidades institucionales, estructura organizacional, procesos, perfiles de los empleados públicos y políticas de gestión del talento humano.

3. Orientar la EDL a los objetivos y metas Institucionales, centrándose en resultados, con base en los manuales de funciones, requisitos y competencias laborales ajustados a la normatividad vigente.

Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC.



Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 27. Requisitos para participar en el concurso de ascenso. Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el empleado de carrera deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>27.3 Acreditar las competencias laborales a través de la <u>certificación que expida la Escuela de Impuestos y Aduanas, o</u> la correspondiente universidad o institución de educación superior acreditada por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>(...)</p>		
Análisis		
<p>No se encuentra relación entre disposición demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia de las carreras administrativas, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El requisito que se establece para participar en el concurso es acreditar las competencias laborales a través de dos formas: i) <u>certificación que expida la Escuela de Impuestos y Aduanas, o</u> ii) la correspondiente universidad o institución de educación superior acreditada por el Ministerio de Educación Nacional.2. No se le está asignando una función de administración a la Escuela de Impuestos y Aduanas dentro del proceso de selección, pues de no contarse con la certificación expedida por esta, se puede garantizar y acreditar por un universidad o institución de educación superior acreditada que el participante elija.3. Es la CNSC quien seguirá elaborando y suscribiendo las convocatorias a concurso de ascenso, con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleos definidos por la unidad de personal de la DIAN cuando se den las vacantes.		



Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 27. Requisitos para participar en el concurso de ascenso. Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el empleado de carrera deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>PARÁGRAFO. La DIAN, al reportar la Oferta Pública de Empleos, deberá <u>identificar los empleos que se deben proveer a través del concurso de ascenso.</u> La Comisión Nacional del Servicio Civil validará la información y determinará el tipo de concurso en el acto administrativo que fije las reglas del proceso de selección.</p>		
Análisis		
No se encuentra relación entre disposición la demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia del concurso de méritos, por las siguientes razones:		



1. Se trata de una función interna y de gestión asignada por la Ley 909 de 2004 a las Unidades de Personal (Talento Humano) de las entidades públicas.

2. El artículo 15° de la Ley 909 de 2004 señala que las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

3. El citado artículo señala que son funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:

b) Elaborar el **plan anual de vacantes** y remitirlo al Departamento Administrativo de la Función Pública, información que será utilizada para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas;

d) **Determinar** los perfiles de los empleos que deberán ser provistos mediante proceso de selección por méritos;

Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 29. Pruebas para la provisión de los empleos del nivel profesional de los procesos misionales de la DIAN bajo las modalidades de ingreso o ascenso. Para la provisión de los empleos bajo las modalidades de ingreso o ascenso, el proceso de selección comprenderá dos (2) fases independientes, a saber:</p> <p>(...)</p> <p>29.2 Fase II. A esta fase serán llamados, en estricto orden de puntaje, y en el número que defina la convocatoria pública, los concursantes que alcancen o superen el puntaje mínimo aprobatorio de la Fase I.</p>		



<p>Esta fase se cumplirá con la realización de un curso de formación que se podrá adelantar a través de:</p> <p>c) La Escuela de Impuestos y Aduanas con programas específicos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con la participación de la DIAN, o</p> <p>d) Contratos o convenios interadministrativos, celebrados entre la DIAN y las universidades o instituciones de educación superior acreditadas ante el Ministerio de Educación, cuyo objeto será desarrollar el curso con base en programas específicos definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y con la participación de la DIAN. En este evento, dichas universidades o instituciones de educación superior deben certificar que cuentan con programas en materia tributaria, aduanera y/o cambiaria, según corresponda, y demostrar que tienen la infraestructura y la capacidad logística para el desarrollo del curso.</p> <p>En ambos escenarios, el curso de formación tendrá un número mínimo de ciento veinte (120) horas, que será definido en el acto de convocatoria, sobre conocimientos específicos en asuntos tributarios, aduaneros y/o cambiarios, según corresponda, en relación con las funciones del área funcional y la categoría del empleo, para cuya</p>		
---	--	--



<p>provisión se hubiere convocado el concurso.</p> <p>(...)</p>		
--	--	--

Análisis

La interpretación de este artículo es contraria a la interpretación de las normas constitucionales y a las decisiones de la Corte Constitucional que se han hecho al respecto por las siguientes razones:

1. El Decreto 071 de 2020 establece que es La Escuela de Impuestos y Aduanas quien desarrollará los cursos de formación que correspondan a la Fase II de los procesos de selección para la provisión definitiva de los empleos de carrera de la DIAN.
2. La función de administración de la CNSC establece que a ella le corresponde realizar en su integridad los procesos de selección: otorgándole la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos y los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección y la posibilidad de seleccionar a las entidades para la realización de procesos de selección.
3. La Sentencia C-172/21, estableció que, en el marco de las facultades de administración, la Comisión ostenta amplias y variadas atribuciones relacionadas con el diseño de los procesos de selección, entre las que está la determinación de las instituciones que practican y ejecutan las pruebas dentro del proceso de selección.

Conclusión: El legislador no tiene la competencia para imponer o autorizar a otra entidad la realización de los procesos de selección de los concursos de méritos. Por lo cual, la disposición parcialmente demandada está en contravía de las funciones otorgadas a la CNSC, invadiendo su ámbito de administración de los procesos de selección que se le ha otorgado por mandato constitucional.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 31. Ejecución oportuna de los procesos de selección. En consideración a los principios de celeridad y eficacia de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, y para un adecuado y oportuno funcionamiento del Sistema Específico de Carrera Administrativa, el tiempo total de</p>	<p>a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera</p>	



<p>duración del proceso de selección, desde el acto de convocatoria hasta el envío de las listas de elegibles inclusive, será máximo de doce (12) meses. Lo anterior sin perjuicio de poder ser ampliado por la Comisión Nacional del Servicio Civil por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito por periodos que sumados no podrán exceder de cuatro (4) meses adicionales, so pena de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.</p>	<p>administrativa de las entidades a las cuales se aplica la Ley 909;</p>	
---	---	--

Análisis

La interpretación de este artículo es contraria a la interpretación de las normas constitucionales y a las decisiones de la Corte Constitucional que se han hecho al respecto por las siguientes razones:

1. El Decreto 071 de 2020 establece que el tiempo total de duración del proceso de selección, desde el acto de convocatoria hasta el envío de las listas de elegibles inclusive, será máximo de doce (12) meses, sin embargo, la función de ejecutar los procesos de selección está destinada exclusivamente a la CNSC, especialmente, por sus funciones de administración y vigilancia.
2. La función de administración de la CNSC establece que a ella le corresponde realizar en su integridad los procesos de selección: otorgándole la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos y los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección y la posibilidad de acreditar a las entidades para la realización de procesos de selección
3. La función de vigilancia de la CNSC establece que es ella la facultada para dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección.

Conclusión: La función de ejecutar sólo recae en la CNSC, y que, de ser necesario, es esta quien deberá determinar el término del proceso de selección. Por lo cual, al emplearse un término fijo de 12 meses en los procesos de selección, se puede afirmar una usurpación de funciones de administración atribuibles a la CNSC que ya estaban reglamentadas previamente por las leyes, en virtud de las normas constitucionales.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
ARTÍCULO 35. Reclamaciones. Contra las decisiones que afecten de manera individual, particular y		e) Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, presentadas,



<p>concreta a quienes se inscriban para participar en los concursos, en cualquiera de sus etapas, solamente procederá la reclamación en única instancia ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p> <p>Lo anterior de conformidad con las disposiciones que regulan el procedimiento ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual podrá delegar el conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare, evalúe y califique las pruebas.</p>		<p>a través de los medios autorizados por la ley y, en virtud de ellas u oficiosamente, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias y resolverlas observando los principios de celeridad, eficacia, economía e imparcialidad. Toda resolución de la Comisión será motivada y contra las mismas procederá el recurso de reposición;</p> <p>e) Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa a quienes se les aplica la presente ley;</p>
--	--	--

Análisis

La interpretación de este artículo es contraria a la interpretación de las normas constitucionales y a las decisiones de la Corte Constitucional que se han hecho al respecto por las siguientes razones:

1. El Decreto 071 de 2020 establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil, **podrá delegar el conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare, evalúe y califique las pruebas**, sin embargo, la función de vigilancia de los procesos de selección está destinada exclusivamente a la CNSC, especialmente, por sus funciones de administración y vigilancia.

2. La función de vigilancia de la CNSC establece que a ella le corresponde recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas y realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias. A su vez, Conocer de las reclamaciones sobre inscripciones en el Registro de Empleados Públicos, de los empleados de carrera administrativa.

3. Sin embargo, debe precisarse que el artículo 7° de la Ley 909 de 2004, establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá mediante acto



administrativo delegar las competencias para adelantar los procesos de selección, bajo su dirección y orientación, en las entidades del orden nacional con experiencia en procesos de selección o en instituciones de educación superior expertas en procesos. La Comisión podrá reasumir las competencias delegadas en los términos señalados en la ley.

Conclusión: Si la delegación del conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare, evalúe y califique las pruebas, establecida en el Decreto 071 de 2020, se realiza bajo los parámetros del artículo 7° de la Ley 909 de 2004, la expresión acusada se encontraría ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 61. Evaluación de competencias laborales. Las competencias básicas u organizacionales se evaluarán al momento del ingreso a la Entidad.</p> <p>Por su parte, las competencias funcionales y las conductuales o interpersonales formarán parte de la Evaluación de Desempeño.</p>		
<p>Análisis</p>		
<p>No se encuentra relación entre la disposición la demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia del concurso de méritos, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se trata de una función interna y de gestión asignada por la Ley 909 de 2004 a las Unidades de Personal (Talento Humano) de las entidades públicas. 2. El artículo 15 de la Ley 909 de 2004 señala que las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública. 3. La CNSC, bajo el deber de administración otorgado por la Ley 909 de 2004, en donde debe establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa, expidió el Acuerdo 26 de 2019, estableciendo en su artículo 1° que para el diseño e implementación del Sistema Propio de la evaluación de desempeño laboral -EDL- las entidades deberán tener en cuenta los siguientes lineamientos; (...) 		



2. Enfocar el Sistema Propio de EDL en la Gestión del Talento Humano por **competencias Laborales**, respondiendo a las necesidades institucionales, estructura organizacional, procesos, perfiles de los empleados públicos y políticas de gestión del talento humano.

3. Orientar la EDL a los objetivos y metas Institucionales, centrándose en resultados, con base en los manuales de funciones, requisitos y competencias laborales ajustados a la normatividad vigente.

Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC, teniendo en cuenta que es la CNSC quien seguirá elaborando y suscribiendo las convocatorias a concurso de ingreso y ascenso, con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleos definidos por la unidad de personal de la DIAN cuando existan las vacantes.

Decreto 071 de 2020	Funciones de administración de la CNSC vulneradas	Funciones de vigilancia de la CNSC vulneradas
<p>ARTÍCULO 62. Procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias. Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias deberán adelantarse conjuntamente por la Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces y la Escuela de Impuestos y Aduanas.</p> <p>Le corresponde al reglamento del presente Decreto-ley determinar los criterios a tener en cuenta para la implementación de los citados procedimientos. En todo caso, se deberán atender las siguientes reglas:</p> <p>62.1 Los procedimientos de identificación, evaluación y acreditación de competencias deben recaer sobre todos los servidores de la DIAN.</p>		



<p>62.2 Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias, deben tener en cuenta los empleos de cada categoría. La información respecto a los procedimientos debe encontrarse en el Registro Único de Personal -RUP administrado por la Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces.</p> <p>62.3 Los procedimientos de identificación, definición, aplicación, evaluación y acreditación de competencias se deben realizar con una periodicidad de dos (2) años. De igual modo, puede hacerse por fuera de este período cuando responda a las necesidades de movilidad horizontal o vertical.</p> <p>62.4 El Gobierno Nacional fijará los parámetros técnicos que debe reunir la Escuela de Impuestos y Aduanas con el propósito de acreditar y certificar competencias laborales.</p> <p>62.5 Los parámetros de acreditación de competencias laborales deberán estar acordes con aquellos reconocidos internacionalmente, con el fin de hacer posible el cumplimiento de compromisos que el Estado colombiano ha adquirido en materia tributaria, aduanera y/o cambiaria.</p>		
---	--	--

<p>Análisis</p> <p>No se encuentra relación entre la disposición la demandada y las funciones asignadas a la CNSC relacionadas con la administración y vigilancia del concurso de méritos, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Se trata de una función interna y de gestión asignada por la Ley 909 de 2004 a las Unidades de Personal (Talento Humano) de las entidades públicas.2. El artículo 15 de la Ley 909 de 2004 señala que las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les
--



aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

3. La CNSC, bajo el deber de administración otorgado por la Ley 909 de 2004, en donde debe establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa, expidió el Acuerdo 26 de 2019, estableciendo en su artículo 1° que para el diseño e implementación del Sistema Propio de la evaluación de desempeño laboral -EDL- **las entidades deberán** tener en cuenta los siguientes lineamientos;

(...)

2. Enfocar el Sistema Propio de EDL en la Gestión del Talento Humano por **competencias Laborales**, respondiendo a las necesidades institucionales, estructura organizacional, procesos, perfiles de los empleados públicos y políticas de gestión del talento humano.

3. Orientar la EDL a los objetivos y metas Institucionales, centrándose en resultados, con base en los manuales de funciones, requisitos y competencias laborales ajustados a la normatividad vigente.

Conclusión: La función establecida por el Decreto 071 de 2020 se encuentra ajustada a los deberes constitucionales de administración y vigilancia de la CNSC, teniendo en cuenta que es la CNSC quien seguirá elaborando y suscribiendo las convocatorias a concurso de ingreso y ascenso, con base en las funciones, los requisitos y el perfil de competencias de los empleos definidos por la unidad de personal de la DIAN cuando existan las vacantes.



III. PETICIÓN

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, le solicita a la Honorable Corte Constitucional que:

- i) Declare la inexecutable de los artículos 3°, 12, 29, 31, del Decreto 071 de 2020;
- ii) Declare la executable condicionada de los artículos 35 y del número 27.3 del artículo 27 del Decreto 071 de 2020;
- iii) Declare la executable condicionada de los artículos 13, 61, 62 y del párrafo del artículo 27 del Decreto 071 de 2020

De los señores Magistrados, atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo:
jorgek.burbanov@unilibre.edu.co - observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA

Docente investigador Grupo de Investigación en Derecho Público del Centro Seccional de Investigaciones

Universidad Libre Seccional Cúcuta

Avenida 4ta 12N-81 El Bosque, Cúcuta. Cel. 3015479529. Correo:
diego.yanez@unilibre.edu.co

DANIELA RAMÍREZ LÓPEZ

Estudiante de Maestría en Derecho Público

Universidad Libre Seccional Cúcuta

Av. 7 N° 7-83 Prados del Este, Cúcuta. Cel. 3102134843. Correo:
daniela.ramirezl@unilibre.edu.co