Sentencia C-553/10

CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Cargos de responsabilidad administrativa o electoral son de libre remoción y no de libre nombramiento

CARRERA ADMINISTRATIVA-Mecanismo general y preferente para el acceso al servicio público

El artículo 125 de la Constitución establece a la carrera administrativa basada en la evaluación del mérito, a través de concurso público, como el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público. En efecto, la norma constitucional prescribe distintas reglas que corroboran esta conclusión. Así, indica que (i) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) se exceptúan de ello los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; (iii) para el caso de los cargos en que ni la Constitución ni la ley haya fijado el sistema de nombramiento, este se realizará mediante concurso público; (iv) el ingreso y ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y (v) en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera.

SISTEMA DE CARRERA ESPECIAL DE LA REGISTRADURIA NACIONAL-Exclusión de varios cargos de libre nombramiento y remoción

CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance a partir de tres criterios específicos /CARRERA ADMINISTRATIVA-Evolución histórica

La jurisprudencia constitucional ha previsto que el alcance de la carrera administrativa no está circunscrito a la norma anotada sino que, antes bien, toma la forma de un principio constitucional, definitorio en la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho. Ello a partir de tres criterios específicos. El primero, de carácter histórico, el cual se basa en advertir que durante la historia del constitucionalismo colombiano se han planteado distintas reformas constitucionales y legales dirigidas a otorgar preeminencia al sistema de carrera administrativa como la vía por excelencia para el ingreso al servicio público, con el fin de

eliminar las prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, acendradas en la función pública y contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo, transparente y basado en la valoración del mérito de los aspirantes. Por ende, en el marco de la necesidad de fortalecer el modelo democrático, que en su concepción material pasa por la igualdad de oportunidades en el ingreso a los cargos públicos, la carrera administrativa no podía tener naturaleza estrictamente formal o procedimental, sino que, en contrario, debía ser entendida como una variable necesaria para la concepción de un Estado democrático. El segundo criterio es de carácter conceptual y refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un principio constitucional. Al respecto debe partirse de considerar que otorgar a una materia en particular la condición de “principio” no solo tiene una consecuencia categorial, esto es, ubicarla como uno de los pilares en que sustenta el ordenamiento superior, sino que también conlleva particulares funciones hermenéuticas. Como lo ha señalado la Corte en fallos anteriores, el principio de la carrera administrativa cumple el doble objetivo de (i) servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; (ii) conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes. Por último, el tercer criterio es de naturaleza teleológica, puesto que se relaciona con las finalidades que cumple la carrera administrativa en el Estado constitucional. A este respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que la interpretación armónica de lo preceptuado en el artículo 125 C.P. con otras normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera cumple una función articuladora de variados fines valiosos para el ordenamiento constitucional.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Importancia en el ordenamiento constitucional

En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la

parte organizativa perdería su significado y razón de ser".

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

El régimen de carrera permite cumplir con los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa y, de manera más amplia, del servicio público. Esto debido a que el concurso público de méritos permite la selección de los ciudadanos más idóneos para el ejercicio de la función pública, lo que redunda indefectiblemente en el cumplimiento de dichos objetivos, que se encuadran a su vez en las finalidades esenciales del aparato estatal. Como lo ha expresado la jurisprudencia, "[s]e debe recordar que la finalidad misma de la carrera administrativa es reclutar un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la carrera permite que quienes sean vinculados a la administración bajo esta modalidad, ejerzan de manera calificada la función pública que se les asigna, ya que dicho sistema está diseñado para que ingresen y permanezcan en él aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia y honestidad dicho servicio. Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan.". En segundo lugar, el sistema de carrera administrativa está íntimamente vinculado con la protección del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40-7 C.P.) en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades. La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distingo ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática. Además, como se ha indicado, dicho mecanismo de selección debe responder a parámetros objetivos de evaluación, lo que impide tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público. Finalmente, la carrera administrativa otorga eficacia a los derechos subjetivos de los trabajadores, entre ellos los servidores públicos, en especial la estabilidad laboral (Art. 53 C.P.). En efecto, el mandato según el cual el ingreso, ascenso y retiro en los cargos del Estado se realizará bajo condiciones que (i) valoren el mérito y calidades de los aspirantes o servidores; y (ii) para el caso del retiro del servicio, deban estar relacionadas con la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, la violación del régimen disciplinario o por las demás causales que

expresamente prevea la Constitución o la ley, permite predicar derechos adquiridos de permanencia en el empleo a favor de los trabajadores que ingresan bajo el cumplimiento de los requisitos de la carrera administrativa.

SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Categorías

La jurisprudencia de la Corte ha identificado tres categorías de sistemas de carrera. La primera es la general u ordinaria, que se aplica de forma preferente para las instituciones del Estado y tiene dentro de sus características particulares la administración y vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130 C.P.). La segunda la conforman los sistemas especiales de carrera administrativa, en los cuales la Constitución establece, de forma expresa, que determinadas instituciones del Estado cuenten con un sistema de carrera particular, como es el caso de la carrera de las fuerzas militares (Art. 217 C.P.), la de la Policía Nacional (Art. 218 inciso 3º C.P.), la de la Fiscalía General de la Nación (Art. 253 C.P.), la de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), la de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 266 inciso 3º), la de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.), la de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.) así como el régimen de las universidades estatales (Art. 69 C.P.). Frente a los regímenes especiales antes mencionados, la Corte ha sido expresa en afirmar que, a pesar de tener raigambre constitucional, la interpretación armónica del ordenamiento superior obliga a sostener que tales sistemas, como sucede con el régimen general, tienen carácter excepcional y están gobernados por los principios de igualdad, mérito y estabilidad. Ello en la medida que solo a partir de la sujeción a tales criterios es que los sistemas especiales de carrera de índole constitucional (i) protegen los derechos y garantías constitucionales de aspirantes y servidores públicos; y (ii) cumplen los fines estatales de transparencia, eficacia y transparencia, comprometidos en los mecanismos de ingreso al servicio público. La tercera categoría está integrada por los sistemas especiales de carrera de raigambre legal. Estas modalidades de ingreso al servicio público han sido sometidas a un escrutinio estricto por parte de la jurisprudencia constitucional, la cual ha identificado los requisitos particulares que deben cumplir para su compatibilidad con la Carta Política.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL-Condiciones

LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE FIJACION POR EL LEGISLADOR DE CARGOS DE LIBRE

NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Condiciones para la legitimidad constitucional

POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA DEFINIR CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO-Límites

La potestad que tiene el legislador para definir cargos de libre nombramiento está limitada desde dos perspectivas. La primera, relativa a que el ejercicio de la citada facultad es excepcional, por lo que solo podrá ser utilizada para determinados cargos específicos, sin que pueda convertirse en la regla general o en sucedáneo de la aplicación del régimen ordinario de carrera administrativa. La segunda, consiste en reafirmar que la definición de cargos de libre nombramiento y remoción debe responder a un criterio de razón suficiente, que para el caso objeto de análisis tiene carácter calificado, pues debe referirse a la naturaleza de las funciones del empleo o al grado de confianza que deba depositarse en el servidor público que lo ejerce. En términos de la jurisprudencia constitucional, "(…) como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Categorías

El empleo de libre nombramiento y remoción deberá corresponder a una de las siguientes categorías: (i) cargos que tengan funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, casos en los cuales la jurisprudencia ha aceptado que habida cuenta la naturaleza de la responsabilidad encomendada y los necesarios direccionamientos político

– administrativos de las entidades, conviene que sean proveídos mediante instrumentos excepcionales, distintos al concurso público de méritos; o (ii) empleos que requieran un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria, en razón de la trascendencia y grado de responsabilidad administrativa o política de las tareas encomendadas

CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Particularidades

UNIDAD NORMATIVA-Integración/UNIDAD NORMATIVA-Alcance excepcional/ INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Condiciones para su procedencia

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la integración de la unidad normativa es excepcional y solo procede ““cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado”. A partir de esta regla, la Corte ha diferenciado dos planos en que resulta aplicable la integración de la unidad normativa. El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en sí mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma prima facie inconstitucional.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Régimen especial

LEGISLADOR-Competencia para determinar los cargos de libre remoción en la Registraduría Nacional del Estado Civil

ACTO ADMINISTRATIVO DE DESVINCULACION DE EMPLEADO-Motivación/ACTO

ADMINISTRATIVO-Discrecionalidad no es absoluta

El artículo 121 de la Constitución Política expresa que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Esta disposición obliga a que las actuaciones administrativas estén reguladas en la ley y los reglamentos. Sin embargo, hay casos en que es necesario que la misma ley excepcionalmente faculte a los funcionarios para obrar discrecionalmente, para tomar decisiones o abstenerse de hacerlo, para apreciar o juzgar circunstancias de hecho, de oportunidad y conveniencia. Pero esa discrecionalidad no puede ser absoluta, sino relativa, en orden a garantizar la responsabilidad del Estado Social de Derecho y de sus funcionarios. La Corte Constitucional ha sostenido que la discrecionalidad absoluta puede confundirse con la arbitrariedad y el capricho del funcionario, mientras que la discrecionalidad relativa le permite a este último apreciar las circunstancias de hecho, la oportunidad y conveniencia dentro de las finalidades inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la disposición que autoriza la decisión discrecional

CARGO DE CARRERA EN PROVISIONALIDAD-Situación no es asimilable a la de funcionarios de libre nombramiento y remoción/CARGO DE CARRERA EN PROVISIONALIDAD-Goza de estabilidad laboral relativa

CARRERA ADMINISTRATIVA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Régimen exceptivo para desvinculación de servidores que ejercen autoridad administrativa o electoral/REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Remoción de servidores que ejercen cargos de responsabilidad administrativa o electoral, implica hacer explícita su motivación

Referencia: expediente D-7951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (parcial) de la Ley 1350 de 2009 “por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen la Gerencia Pública”.

Actor: Gerardo Nossa Montoya

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil diez (2010).

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

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayándose los apartados acusados:

Artículo 6°. Naturaleza de los empleos. Los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrán el carácter de empleos del Sistema de Carrera Especial de la Registraduría Nacional, con excepción de los siguientes empleos de libre nombramiento y remoción:

a) Los cargos de responsabilidad administrativa o electoral que conforme con su ejercicio comportan la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción, asesoría y orientación institucionales:

– Secretario General.

– Secretario Privado.

– Registrador Delegado.

– Gerente.

– Director General.

– Jefe de Oficina.

– Delegado Departamental.

– Registrador Distrital.

– Registrador Especial.

– Asesores.

b) Los empleos adscritos a los Despachos del Presidente y Magistrados del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil;

c) Los empleos cuya función principal sea la de Pagador y/o Tesorero;

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 altos funcionarios de la organización electoral.

III. LA DEMANDA1

El ciudadano Nossa Montoya considera que los apartes acusados violan el artículo 266 C.P. Esto debido a que, en su criterio, esta norma superior obliga a que todos los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil deben ser proveídos mediante el sistema de carrera administrativa especial que para dicha institución prevé la norma constitucional mencionada. Como la disposición demandada permite que el grupo de empleos allí previstos resulten excluidos de esa regla general, su texto se opone a la Constitución.

Señala que, conforme a las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-230A/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), cargos de la naturaleza prevista por las normas acusadas deben ser provistos mediante el citado sistema, fundado en el concurso de méritos. Por ende, la Ley acusada contradice el carácter preferente de la carrera administrativa como modo de ingreso al servicio del Estado.

IV. INTERVENCIONES2

4.1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderado judicial, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados. Sostiene, en primer término, que como lo reconoció la Corte en la sentencia C-230A/06, la determinación de la naturaleza de los empleos de la Registraduría del Estado Civil es un asunto que hace parte del amplio margen de configuración legislativa. Esto explicó, precisamente, que la Corte en esa oportunidad exhortara al legislador para que regulara la carrera administrativa especial de la Registraduría, ante la importancia de esas disposiciones para la definición de la estructura propia de la organización electoral. En ese orden de ideas, para el interviniente "la Corte Constitucional lejos de pretender imponer al Legislativo un modelo de clasificación de los empleos o un sistema determinado de carrera administrativa especial para la Registraduría Nacional del Estado Civil, reitera y reconoce de manera expresa la potestad de configuración que le asiste al legislador en aquellas materias y, en tal consideración lo exhorta para que proceda a tramitar y a expedir la ley que armonice el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la actual constitución política."

Agrega que a partir de la lectura del artículo 125 C.P. la jurisprudencia constitucional ha previsto que si bien el sistema general y preferente para el acceso público es la carrera administrativa, el legislador se encuentra facultado para establecer cargos de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando estos empleos cumplan un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.3

A partir de este argumento, advierte el Departamento que al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1350/09, los cargos acusados por el actor están relacionados con la adopción de políticas o con la realización de funciones de dirección, conducción, asesoría y orientación institucionales, de modo que encuadran en la categoría propuesta. Adicionalmente, debía tenerse en cuenta que conforme al artículo 266 C.P., los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley. En el caso propuesto, por ende, se está ante una definición legítima por parte del legislador, habida cuenta la índole que ostentan los cargos de Secretario General, Delegado Departamental, Registrador Distrital y Registrador Especial.

4.2. Intervención de la Registraduría del Estado Civil

Mediante apoderado judicial, la Registraduría Nacional de Estado Civil presentó distintos argumentos dirigidos a defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello, plantea argumentos similares a los expresados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que defienden la tesis según la cual hace parte de la competencia del legislador otorgar la naturaleza de libre nombramiento y remoción a los cargos que, como los regulados por los apartes acusados, son de nivel directivo o de dirección institucional. Para sustentar este aserto, expone a la Corte el contenido de la Resolución 6053 de 2007 "por la cual se establece el Manual de Funciones y los Requisitos Específicos para los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil" y de la Resolución 8479 del 12 de diciembre de 2008 "por medio de la cual se establece y adopta el manual de funciones y competencias laborales, para el desempeño de cargos del nivel directivo en la Registraduría Nacional del Estado Civil", normas que establecen las funciones de los cargos regulados por los apartes demandados. Con base en el estudio de dichas tareas, concluye que los cargos mencionados cumplen con los requisitos para ser considerados como de libre nombramiento y remoción, puesto que ejercen funciones directivas, de manejo y orientación institucional y, a su vez, el Registrador Nacional debe depositar confianza en sus titulares para la buena marcha de tales competencias.

De otro lado, la Registraduría ofrece una amplia exposición acerca de los antecedentes históricos de la división entre cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción, al igual que sobre los sistemas especiales de carrera, como el fijado por la Constitución y la ley para dicha entidad. Con base en este análisis, el interviniente concluye que el régimen general de carrera administrativa admite excepciones, puesto que determinados cargos requieren flexibilidad, en razón de las funciones de dirección, confianza, de ejecución de políticas de la administración o de autoridad electoral. Por ende, "la excepción a la regla general, esto es, que existen cargos que no son de carrera no deviene en inconstitucional, toda vez que el marco constitucional lo permite. Ahora bien, no se puede perder de vista que el hecho que un régimen de carrera sea general, específico o especial de origen constitucional o legal no determina la naturaleza de los empleos. || Es decir, el hecho que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuente con un régimen de carrera especial de origen constitucional, no significa que la totalidad de los empleos sean de carrera. Tal apreciación, haría inoperante la función pública asignada a la Entidad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado."

4.3. Intervenciones de la Universidad del Rosario y de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, mediante apoderado judicial, presentaron ante la Corte sendas intervenciones en las que defienden la constitucionalidad de los apartes acusados.

Sostienen de manera unánime que la Carta Política, si bien prevé que la aplicación del sistema de carrera administrativa, fundada en el mérito, es el mecanismo general y preferente para el ingreso al servicio público, también dispone la posibilidad que el legislador establezca que determinados cargos, que involucren el ejercicio de autoridad, la confianza o de fijación de políticas, sean ocupados mediante la fórmula del libre nombramiento y remoción. Para el caso planteado, la naturaleza de los empleos regulados por las disposiciones demandadas encuadra dentro de las características anotadas, razón por la cual no se oponen a la Constitución, pues la definición del sistema de ingreso en ese evento particular recae en el margen de libertad de configuración legislativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare exequible la disposición acusada.

El Ministerio Público parte de considerar que de los artículos 125 y 130 de la Constitución se evidencia que el sistema general de ingreso al servicio público es la carrera administrativa, administrado y vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, a este modelo concurren (i) los sistemas especiales de carrera, entre los que se encuentra el de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según lo previsto por el artículo 266 C.P., reformado por el artículo 15 del Acto Legislativo 1º de 2003; y (ii) los regímenes específicos de carrera de regulación legal, enumerados por el artículo 4º de la Ley 909/04.

Para el caso particular del régimen de carrera de la Registraduría, el artículo 266 C.P. difirió su regulación al Congreso, bajo las condiciones de (i) ingreso exclusivo a través de concurso de méritos; (ii) previsión del retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio; y

(iii) libre nombramiento y remoción (sic) de los cargos que involucren responsabilidad electoral. En ese orden de ideas, "de la simple confrontación de la Constitución Política con la norma demandada, se puede establecer que el argumento del demandante carece de fundamentación alguna, pues la misma Carta sin ambages le confiere al legislador la facultad de determinar los cargos de libre nombramiento y remoción, dentro de los límites correspondientes, como una de las excepciones constitucionales al régimen de carrera administrativa que se debe aplicar en la Registraduría Nacional del Estado Civil."

Agrega que la presunta incompatibilidad entre la norma acusada y las consideraciones expresadas por la Corte en la sentencia C-230A/08 parte de una interpretación equivocada del actor, puesto que las normas analizadas en esa oportunidad por la Corte preceden a la reforma constitucional antes mencionada, que previó el régimen especial de carrera de la Registraduría. Esto motivó, precisamente, que la Corte exhortara al Congreso para que expidiera la normatividad a la que pertenece los apartes demandados. Por ende, no es acertado confundir el análisis del régimen de carrera regulado por el Decreto Ley 1014/00, precepto analizado por la Corte en la citada sentencia, con el actual modelo de ingreso a los empleos de la Registraduría, que es desarrollo de la enmienda constitucional mencionada, que ha previsto expresamente la posibilidad que los cargos de responsabilidad electoral sean, en criterio del Procurador General, de libre nombramiento y remoción. Para la Vista Fiscal, "la decisión que adoptó el legislador no superó los límites constitucionales, pues en ejercicio de la libertad de configuración normativa de regular la carrera conforme a la autorización constitucional, señaló cuáles cargos eran de libre nombramiento y remoción, estableciendo que el Secretario General, el Delegado Departamental, el Registrador Distrital y el Registrador Especial, tendrán esa condición, los cuales en concepto de este Despacho se ajustan al requerimiento constitucional que consagra la excepción a la carrera administrativa, puesto que, es claro que corresponden a cargos de responsabilidad administrativa o electoral como lo señala la misma Constitución Política."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El demandante sostiene que las expresiones acusadas, en tanto confieren a los cargos de

Secretario General, Delegado Departamental, Registrador Distrital y Registrador Especial el carácter de libre nombramiento y remoción, viola el artículo 266 de la Constitución, que establece a la carrera administrativa como regla general para el acceso a los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Tanto los intervinientes como el Ministerio Público consideran que el cargo debe desestimarse, puesto que (i) la Carta Política, aunque le otorga carácter preferente a la carrera administrativa, también dispone la posibilidad, a partir del cumplimiento de determinadas condiciones, que el legislador prevea cargos de libre nombramiento y remoción; y (ii) para el caso particular de la carrera especial de la Registraduría Nacional, el artículo 266 C.P. permite esa opción, en los casos que el cargo contraiga responsabilidad administrativa o electoral. Así, en tanto los empleos a los que refieren las normas acusadas tienen ese carácter, no se opone a la Constitución que el legislador les hubiera otorgado la naturaleza de libre nombramiento y remoción.

En ese orden de ideas, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿las disposiciones acusadas, en cuanto confieren a los cargos de Secretario General, Delegado Departamental, Registrador Distrital y Registrador Especial, todos ellos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el carácter de libre nombramiento y remoción, desconocen el mandato constitucional consistente en que los empleos de esa entidad deben proveerse mediante el mecanismo de carrera administrativa, fundado en el mérito?

Para resolver este asunto, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer término, realizará una síntesis de los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional sobre la prevalencia de la carrera administrativa como mecanismo general y preferente para el acceso al servicio público. Luego, mencionará las razones expresadas por la jurisprudencia para otorgar validez constitucional a la posibilidad que el legislador, de manera excepcional, prevea cargos de libre nombramiento y remoción, aparte que se concentrará en la identificación de los requisitos que permiten constatar esa validez. En tercer lugar, se referirá a las particularidades del sistema especial de carrera, de rango constitucional, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Finalmente, con base en las reglas que se deriven de este análisis, resolverá el caso concreto.

La carrera administrativa fundada en el mérito es el mecanismo general y preferente de acceso al servicio público

3. El artículo 125 de la Constitución establece a la carrera administrativa basada en la evaluación del mérito, a través de concurso público, como el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público. En efecto, la norma constitucional prescribe distintas reglas que corroboran esta conclusión. Así, indica que (i) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; (ii) se exceptúan de ello los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; (iii) para el caso de los cargos en que ni la Constitución ni la ley haya fijado el sistema de nombramiento, este se realizará mediante concurso público; (iv) el ingreso y ascenso en los cargos de carrera, se harán previo cumplimiento de los requisitos que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes; y (v) en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento, ascenso o remoción en un empleo de carrera.

4. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha previsto que el alcance de la carrera administrativa no está circunscrito a la norma anotada sino que, antes bien, toma la forma de un principio constitucional, definitorio en la concepción del Estado Social y Democrático de Derecho.4 Ello a partir de tres criterios específicos. El primero, de carácter histórico, el cual se basa en advertir que durante la historia del constitucionalismo colombiano se han planteado distintas reformas constitucionales y legales dirigidas a otorgar preeminencia al sistema de carrera administrativa como la vía por excelencia para el ingreso al servicio público, con el fin de eliminar las prácticas clientelistas, de “amiguismo” o nepotismo, acendradas en la función pública y contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo, transparente y basado en la valoración del mérito de los aspirantes. Por ende, en el marco de la necesidad de fortalecer el modelo democrático, que en su concepción material pasa por la igualdad de oportunidades en el ingreso a los cargos públicos, la carrera administrativa no podía tener naturaleza estrictamente formal o procedimental, sino que, en contrario, debía ser entendida como una variable necesaria para la concepción de un Estado democrático. Así, sobre la evolución histórica de la carrera administrativa, en la sentencia C-588/09 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) se expresó lo siguiente:

“Al respecto la Corte ha puntualizado que el plebiscito “fue la primera manifestación directa, en materia de Reforma Constitucional, del Constituyente Primario en la historia de Colombia” y que la causa de la elevación de la carrera administrativa a la categoría de canon constitucional, “fue, dentro del espíritu que inspiró ese trascendental proceso, garantizar la

estabilidad en los cargos públicos, con base en la experiencia, la eficiencia y la honestidad en el desempeño de los mismos, sustrayéndolos a los vaivenes, manipulaciones y contingencias de la lucha político partidista, que hasta entonces había llevado a que cada vez que se producía un cambio de gobierno y el poder político era conquistado por uno de los partidos tradicionales, sistemáticamente excluía a los miembros del otro partido de la participación en los cargos públicos, aun en los niveles más bajos”5.

Los textos constitucionales aprobados en 1957 constan en los artículos 5º, 6º y 7º del plebiscito. Según el artículo 5º, “el presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerlas sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro y despido”.

El artículo 6º señaló que “a los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio” y el artículo 7º estableció que “en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa o su destitución o promoción”.

En desarrollo de los anteriores postulados fue expedida la Ley 19 de 1958 que creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública que se dedicaría a la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas referentes a la administración pública y, en especial, a la preparación del personal al servicio del Estado.

Con base en la Ley 19 de 1958 se dictó el Decreto 1732 de 1960 que “distribuyó en dos sectores los empleos públicos: los de carrera administrativa, como regla general, y los de libre nombramiento y remoción” y rigió hasta la expedición del Decreto 2400 de 1968, que fue dictado con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 65 de 1967, para “modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos”6.

A su turno, el Decreto 2400 fue reglamentado por el decreto 1950 de 1973 que, conforme lo ha destacado la Corte, definió “la carrera como un mecanismo de administración de personal

que no reconoce para el acceso al servicio y para la permanencia y promoción dentro de él, factores distintos al mérito personal, demostrado mediante un serio proceso de selección" integrado por "la convocatoria, el reclutamiento, la oposición, la lista de elegibles, el periodo de prueba y el escalafonamiento"7.

Dentro de esta evolución, la Corte ha destacado que "La Ley 61 de 1987 constituye la última innovación legislativa en materia de función pública durante la vigencia de la Constitución de 1886" y contiene "una nueva clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción", así como una regulación relativa "a la pérdida de los derechos de carrera, la calificación de servicios y los nombramientos provisionales" al paso que "señaló como excepción a la regla general el sistema de libre nombramiento y remoción", bajo el entendido de que "los empleos no enunciados allí deben considerarse de carrera administrativa"8.

De acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, toda esta evolución pone de presente "el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública". A juicio de la Corte, ese esfuerzo fue continuado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que "se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos, y su especialización y tecnificación"9."

Como se observa, las distintas formulaciones legales y constitucionales que refuerzan la definición de la carrera administrativa como mecanismo general y preferente para el acceso al servicio público, son la respuesta desde el Derecho al carácter nocivo de prácticas clientelistas en la conformación de la burocracia estatal, contrarias tanto a una concepción equitativa del ingreso a los cargos públicos, como a la necesidad imperativa de contar con un cuerpo de funcionarios eficiente, de naturaleza eminentemente técnica y, por ello, aptos para cumplir con las finalidades del Estado.

5. El segundo criterio es de carácter conceptual y refiere al entendimiento de la carrera administrativa como un principio constitucional. Al respecto debe partirse de considerar que

otorgar a una materia en particular la condición de “principio” no solo tiene una consecuencia categorial, esto es, ubicarla como uno de los pilares en que sustenta el ordenamiento superior, sino que también conlleva particulares funciones hermenéuticas. Como lo ha señalado la Corte en fallos anteriores,10 el principio de la carrera administrativa cumple el doble objetivo de (i) servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público y; (ii) conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes. En términos de la jurisprudencia, “[e]s tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional,11 bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser”12. || Dada la categoría de principio constitucional que le corresponde, en la providencia citada la Corte concluyó que “en el estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional”.”13

Como se indicó, el aspecto nodal que otorga sentido al principio de carrera administrativa es la consideración del mérito como criterio axial para el ingreso, permanencia y retiro de los cargos del Estado. La Corte ha insistido sobre este particular en que la carrera tiene por objeto último que el cuerpo de servidores públicos esté integrado por los ciudadanos que muestren las mayores habilidades, conocimientos y destrezas en el campo laboral correspondiente, lo cual se logra solo a partir de la implementación de un concurso público y abierto que evalúe tales competencias conforme a parámetros de naturaleza objetiva, aplicables incluso a aspectos que prima facie son de carácter subjetivo, todo ello con el fin de evitar que la evaluación quede relegada a la consideración de asuntos coyunturales, de filiación partidista o clientelares, incompatibles con el criterio del mérito antes citado.14

6. Por último, el tercer criterio es de naturaleza teleológica, puesto que se relaciona con las finalidades que cumple la carrera administrativa en el Estado constitucional. A este respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que la interpretación armónica de lo preceptuado en el artículo 125 C.P. con otras normas superiores lleva a concluir que el principio de carrera cumple una función articuladora de variados fines valiosos para el ordenamiento constitucional.15

6.1. Así, en primer término, el régimen de carrera permite cumplir con los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa y, de manera más amplia, del servicio público. Esto debido a que el concurso público de méritos permite la selección de los ciudadanos más idóneos para el ejercicio de la función pública, lo que redunda indefectiblemente en el cumplimiento de dichos objetivos, que se encuadran a su vez en las finalidades esenciales del aparato estatal. Como lo ha expresado la jurisprudencia, "[s]e debe recordar que la finalidad misma de la carrera administrativa es reclutar un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la carrera permite que quienes sean vinculados a la administración bajo esta modalidad, ejerzan de manera calificada la función pública que se les asigna, ya que dicho sistema está diseñado para que ingresen y permanezcan en él aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia y honestidad dicho servicio. Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan."16

6.2. En segundo lugar, el sistema de carrera administrativa está íntimamente vinculado con la protección del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40-7 C.P.) en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades. La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distingo ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática. Además, como se ha indicado, dicho mecanismo de selección debe responder a parámetros objetivos de evaluación, lo que impide tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público.

Para la Corte, “[e]l vínculo entre el derecho establecido en el artículo 13 de la Carta y la carrera administrativa se manifiesta como igualdad de trato y de oportunidades, ya que, en primer término, el ingreso a los empleos de carrera se debe ofrecer sin discriminación de ninguna índole17 y, en segundo lugar, todas las personas han de tener la ocasión de “de compartir la misma posibilidad de conseguir un empleo, así luego, por motivos justos, no se obtengan las mismas posiciones o no se logre la aspiración deseada”18. || En virtud de lo expuesto, “la posibilidad de acceso a los empleos estatales, bajo el régimen de carrera, permite que las expectativas que tienen (las personas) se concreten en el reconocimiento de iguales oportunidades, sin que les sea dado a las autoridades otorgar tratos preferentes” o carentes de “justificación objetiva”19 e implica, por lo tanto, “que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca”20.”21

6.3. Finalmente, la carrera administrativa otorga eficacia a los derechos subjetivos de los trabajadores, entre ellos los servidores públicos, en especial la estabilidad laboral (Art. 53 C.P.). En efecto, el mandato según el cual el ingreso, ascenso y retiro en los cargos del Estado se realizará bajo condiciones que (i) valoren el mérito y calidades de los aspirantes o servidores; y (ii) para el caso del retiro del servicio, deban estar relacionadas con la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, la violación del régimen disciplinario o por las demás causales que expresamente prevea la Constitución o la ley, permite predicar derechos adquiridos de permanencia en el empleo22 a favor de los trabajadores que ingresan bajo el cumplimiento de los requisitos de la carrera administrativa.

7. En lo que interesa resolución del problema jurídico base de la presente decisión, es importante resaltar que la fórmula prevista en el artículo 125 C.P., tiene carácter complejo, puesto que no solo contempla el régimen ordinario de carrera administrativa, sino que permite otras modalidades, en todo caso excepcionales y limitadas, de acceso a la burocracia estatal.

Es con base en este marco que la jurisprudencia de la Corte ha identificado tres categorías de sistemas de carrera. La primera es la general u ordinaria, que se aplica de forma preferente para las instituciones del Estado y tiene dentro de sus características particulares

la administración y vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130 C.P.). La segunda la conforman los sistemas especiales de carrera administrativa, en los cuales la Constitución establece, de forma expresa, que determinadas instituciones del Estado cuenten con un sistema de carrera particular, como es el caso de la carrera de las fuerzas militares (Art. 217 C.P.), la de la Policía Nacional (Art. 218 inciso 3º C.P.), la de la Fiscalía General de la Nación (Art. 253 C.P.), la de la Rama Judicial (Art. 256-1 C.P.), la de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 266 inciso 3º), la de la Contraloría General de la República (Art. 268-10 C.P.), la de la Procuraduría General de la Nación (Art. 279 C.P.) así como el régimen de las universidades estatales (Art. 69 C.P.).

Frente a los regímenes especiales antes mencionados, la Corte ha sido expresa en afirmar que, a pesar de tener raigambre constitucional, la interpretación armónica del ordenamiento superior obliga a sostener que tales sistemas, como sucede con el régimen general, tienen carácter excepcional y están gobernados por los principios de igualdad, mérito y estabilidad.23 Ello en la medida que solo a partir de la sujeción a tales criterios es que los sistemas especiales de carrera de índole constitucional (i) protegen los derechos y garantías constitucionales de aspirantes y servidores públicos; y (ii) cumplen los fines estatales de transparencia, eficacia y transparencia, comprometidos en los mecanismos de ingreso al servicio público.

La tercera categoría está integrada por los sistemas especiales de carrera de raigambre legal. Estas modalidades de ingreso al servicio público han sido sometidas a un escrutinio estricto por parte de la jurisprudencia constitucional, la cual ha identificado los requisitos particulares que deben cumplir para su compatibilidad con la Carta Política. En apretada síntesis, los sistemas especiales de carrera de origen legal deben acreditar, entre otras, las siguientes condiciones:

7.1. Cumplir con un criterio de razón suficiente, de manera tal que el Congreso no tiene poder discrecional para fijar regímenes especiales de carrera, sino que estos deberán explicarse conforme a las particularidades de la entidad correspondiente y estarán dirigidos unívocamente a garantizar el cumplimiento de los fines de la misma.

7.2. Estar subordinadas a los principios de igualdad, mérito y estabilidad, predicables de toda modalidad de ingreso, permanencia y retiro del servicio público. En ese orden de ideas, la

constitucionalidad del sistema especial se predicará “en la medida en que respeten el principio general, esto es que 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 cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.24”25

7.3. No desvirtuar el carácter general y preferente del sistema general de carrera administrativa. Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que dicho mecanismo ordinario de ingreso, ascenso y retiro del servicio público es la modalidad de gestión estatal que cumple en mejor y mayor medida con los principios y valores constitucionales. Por ende, además de contar con una razón suficiente para la previsión del régimen especial de carrera, el legislador deberá evitar que la fijación de tales mecanismos excepcionales niegue el carácter preferente del régimen ordinario. Como lo ha señalado la Sala, “Así, aun cuando al tenor de la Constitución se pueden desarrollar excepciones al principio general de la carrera administrativa, por disposición del mismo texto Superior debe mantenerse como una prioridad dicho régimen, por ser éste el que mejor interpreta el principio del merecimiento como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro de los cargos públicos. En este sentido, la cobertura del sistema de carrera se extiende de tal forma que en caso de existir empleos cuyo sistema de provisión no haya sido establecido por la Carta o defino por la ley en forma razonable y justificada, es necesario acudir a la regla general, es decir, al concurso público de meritos para la provisión de cargos en el servicio estatal26.”27

7.4. Quedar inmersos en la administración y vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad de naturaleza constitucional que tiene la misión de salvaguardar los principios de imparcialidad, igualdad y mérito en el acceso a los cargos del Estado. Así, como se indicó en la sentencia C-1230/05 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) “… acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo

constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas."

8. En conclusión, la Corte reafirma su jurisprudencia en el sentido que la carrera administrativa es un elemento axial del ordenamiento constitucional, en tanto provee el método que mejor protege los principios del mérito, la transparencia, la eficacia y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos del Estado, condiciones todas estas vinculadas con la vigencia del principio democrático. Es por ello que el sistema de carrera administrativa tiene carácter general y preferente para la vinculación de los servidores estatales, de modo tal que los regímenes especiales de rango constitucional y específicos de origen legal, son de aplicación excepcional y también se encuentran cobijados por la vigencia de los principios superiores antes citados.

Condiciones para la legitimidad constitucional de la fijación por el legislador de cargos de libre nombramiento y remoción

9. Los argumentos expuestos anteriormente ponen de presente que aunque la carrera administrativa es el mecanismo ordinario y preferente para la provisión de los cargos públicos, la misma Constitución ha previsto excepciones a ese instrumento, como lo dispone el artículo 125 C.P. para el caso puntual de los empleos de libre nombramiento y remoción. En este evento, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la potestad que tiene el legislador de prever cargos con esa naturaleza, pero de manera correlativa ha sometido el ejercicio de esa competencia al cumplimiento de estrictos requisitos, análogos a los que en aparte anterior se expusieron para el caso de los sistemas específicos de carrera.28

9.1. Los cargos de libre nombramiento y remoción están sometidos a reserva de ley, por lo que solo podrán incorporarse en el conjunto de empleos de las entidades del Estado cuando exista expresa disposición legal que así lo determine. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la aplicación del régimen citado derivado de expresa previsión constitucional, como sucede con los sistemas especiales enunciados en el fundamento jurídico 7.

9.2. La potestad que tiene el legislador para definir cargos de libre nombramiento está limitada desde dos perspectivas. La primera, relativa a que el ejercicio de la citada facultad es excepcional, por lo que solo podrá ser utilizada para determinados cargos específicos, sin

que pueda convertirse en la regla general o en sucedáneo de la aplicación del régimen ordinario de carrera administrativa. La segunda, consiste en reafirmar que la definición de cargos de libre nombramiento y remoción debe responder a un criterio de razón suficiente, que para el caso objeto de análisis tiene carácter calificado, pues debe referirse a la naturaleza de las funciones del empleo o al grado de confianza que deba depositarse en el servidor público que lo ejerce. En términos de la jurisprudencia constitucional, "(…) como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación"29

9.3. En consonancia con lo anterior, el empleo de libre nombramiento y remoción deberá corresponder a una de las siguientes categorías: (i) cargos que tengan funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, casos en los cuales la jurisprudencia ha aceptado que habida cuenta la naturaleza de la responsabilidad encomendada y los necesarios direccionamientos político – administrativos de las entidades, conviene que sean proveídos mediante instrumentos excepcionales, distintos al concurso público de méritos; o (ii) empleos que requieran un grado de confianza mayor al que se predica de la función pública ordinaria, en razón de la trascendencia y grado de responsabilidad administrativa o política de las tareas encomendadas. Así, la Corte ha resaltado que "… siendo la regla general la de pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del

sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho. || Desde luego, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el intuito personae". 30

10. Como se observa, la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción tiene carácter restrictivo y responde a las condiciones materiales del empleo. Por ende, el ejercicio de tal facultad deberá garantizar la prevalencia del régimen ordinario de carrera administrativa y estar vinculado a un principio de razón suficiente, que en el caso se traduce en la autoridad político – administrativa inherente al empleo excluido del sistema general de selección y/o el grado de particular confianza connatural al ejercicio de las funciones del cargo. Cuando este principio no pueda comprobarse en la normatividad objeto de estudio, se estará ante el exceso de la facultad legislativa de prever cargos de libre nombramiento y remoción y, por ende, ante la inconstitucionalidad de los preceptos por violar las disposiciones superiores que sustentan la carrera administrativa, las cuales tuvo oportunidad de exponerse en aparte anterior de esta sentencia.

Particularidades de la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil

11. La carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) ha tenido una evolución histórica particular, signada por el tránsito a la actual Constitución

Política y, en especial, a las reformas que introdujo el Acto Legislativo 1º de 2003 sobre Reforma Política. En tanto estas transformaciones resultan de especial relevancia para la resolución del problema jurídico planteado, la Sala realizará una exposición general sobre el tópico.

Esta evolución parte de las normas dictadas por el Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y bajo la vigencia de la Constitución de 1886, que previeron las reglas para la carrera administrativa específica de la RNEC, que fijaron tanto un régimen de concurso público como un grupo de cargos de libre nombramiento y remoción. De manera general, la Corte encontró que ese modelo se ajustaba a los cánones constitucionales actuales, pues cumplía con las condiciones para que, de manera excepcional, el legislador dispusiera sistemas específicos de carrera. No obstante, condicionó la validez de las normas dictadas en el periodo preconstitucional a la sujeción a dichas condiciones, que ya han sido explicadas, lo que incluso generó que algunas de ellas fueran declaradas inexequibles.

12. Así por ejemplo, en la sentencia C-011/96 (M.P. Hernando Herrera Vergara), la Corte analizó la exequibilidad de algunos apartes de los artículos 46 y 48 del Decreto 3492 de 1986 "por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones", que disponían la preferencia de los servidores de la RNEC dentro de los concursos de ascenso en la carrera administrativa, previsiones que fueron demandadas en razón de que, a juicio de los accionantes, impedían el acceso al servicio público de los ciudadanos que no pertenecieran a dicha carrera, lo que constituía un trato discriminatorio injustificado.

La Corte consideró que los cargos no estaban llamados a prosperar, puesto que la disposición legal de concursos cerrados de ascenso constituía un instrumento para garantizar la estabilidad laboral y los derechos adquiridos que se predican de los servidores públicos que habían accedido al empleo a través de concurso de méritos. A su vez, previsiones de esta naturaleza no eran incompatibles con la posibilidad que el legislador también estableciera concursos públicos abiertos, de más amplio espectro, que permitieran el ingreso a la carrera administrativa.

Para arribar a esta conclusión, la Corte reafirmó la legitimidad constitucional del sistema específico de carrera de la RNEC, condicionada al cumplimiento de los principios fundantes

de mérito, igualdad y estabilidad propios del ingreso al servicio público. Sobre el particular, señaló que "… es procedente mantener los principios y demás derechos de los funcionarios de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, toda vez que por ostentar dicha calidad por haber cumplido con los requisitos y demás condiciones fijados por la ley para determinar sus méritos se encuentran amparados por los preceptos que garantizan su estabilidad y permanencia en el servicio, así como su ascenso a empleos vacantes de categoría superior. || Adicionalmente, se resalta que el sistema de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene como principios rectores la eficiencia del servicio público, la igualdad de oportunidades para acceder a ésta, la estabilidad en los empleos y el "mérito como presupuesto indispensable para ingresar y ascender dentro de la carrera administrativa"; con lo cual se vislumbra entonces, que en nada se aparta la disposición demandada, del contexto de las normas de la Carta Política, y concretamente del artículo 125 de la misma".

13. Un nuevo análisis de las reglas del régimen específico de carrera de la RNEC fue adelantado por la Corte en la sentencia en la sentencia C-552/96 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), que estudió la constitucionalidad de algunos apartados del artículo 6º del Decreto 3492 de 1986 que definían como de libre nombramiento y remoción un grupo de cargos.31 La Sala consideró en esa oportunidad que el legislador extraordinario estaba facultado para disponer cargos de esa naturaleza, siempre y cuando se constara en cada caso particular que las funciones del empleo estaban relacionadas con el direccionamiento institucional o exigían un grado particular de confianza en el servidor, inasible por el mecanismo ordinario de concurso público. Con base en esta regla, consideró que el aparte acusado que confería la naturaleza de libre nombramiento y remoción a los cargos de los Despachos del Consejo Nacional Electoral, del Registrador Nacional del Estado Civil y del Secretario General de la RNEC era contrario a la Carta, puesto que no resultaba admisible establecer categorías genéricas de empleos del citado carácter, sin tener en cuenta las características específicas de sus funciones. Para la Corte, "[e]n torno a la manera indiscriminada en que los empleos de quienes laboran en los despachos del Consejo Electoral, del Registrador Nacional del Estado Civil y del Secretario General de la Registraduría son excluídos de la carrera, la Corte ratifica su jurisprudencia, sentada a partir del fallo C-387 del 22 de agosto de 1996. Es claro que el legislador, al incorporar masivamente una serie de cargos al régimen excepcional, sin tomar en cuenta el tipo de funciones previstas para cada uno de ellos, desconoció lo preceptuado en el artículo 125 de

la Carta Política, que exige la determinación del legislador sobre los cargos que se excluyan del mandato constitucional según el cual “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”. || Reitérase que la ley, si bien puede plasmar excepciones a dicho precepto, no está autorizada para convertirlas en regla general, en cuanto, si le fuera posible hacerlo, resultaría desvirtuando un principio superior fundamental. || Además, toda excepción es de interpretación restrictiva, lo que en esta materia se traduce en que las previstas por el legislador deben hallarse plenamente justificadas. || De otro lado, la integración de cargos, sin distinciones funcionales ni de rango, al sistema de libre nombramiento y remoción -que, según la Carta, es extraordinario- vulnera el principio de igualdad, ya que implica un trato idéntico para hipótesis que pueden ser -y en este caso son- divergentes.”

Otro tanto sucedía con los cargos de Visitador Nacional, Director, Asesor, Jefe de Oficina y Jefe de División de la Registraduría Nacional del Estado Civil, eventos en que la Corte encontró que resultaban “… fundadas las aseveraciones del demandante, ya que la inclusión de ellos dentro de la excepción a la carrera es injustificada. || En efecto, se trata de funciones que no implican ejercicio alguno de dirección o toma de decisiones en lo que respecta al rumbo y políticas del organismo, pues tienen todas ellas un cometido técnico en cuya virtud la provisión de los empleos correspondientes y el ascenso y promoción en el interior de la Registraduría son perfectamente compatibles con el sistema de carrera.”

Conclusiones disímiles fueron expresadas por la Corte en lo que se refiere a cargos que, en razón de sus funciones, involucraban responsabilidad administrativa y direccionamiento institucional. Para el caso de esos empleos, la opción adoptada por el legislador extraordinario era compatible con las reglas jurisprudencia en materia de fijación de cargos de libre nombramiento y remoción. En la sentencia objeto de análisis se indicó que “Por el contrario, los cargos previstos en los literales h) e i) del artículo impugnado -Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, Registrador Distrital y Registrador Especial- no pueden ser de carrera, ya que las funciones a ellos asignadas por la legislación electoral exigen un alto grado de confianza, de identificación con las políticas y directrices del Registrador Nacional y de adopción de decisiones en el ámbito de sus competencias. || Tales empleos corresponden al ejercicio de funciones en cuyo desarrollo está comprometido el derrotero de la institución, como resulta de lo previsto en el Código Nacional Electoral. Este encomienda a los Delegados del Registrador Nacional, entre otras, la responsabilidad de vigilar las elecciones, lo mismo que las de preparar las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de

identidad, nombrar registradores del Estado Civil y empleados de la Circunscripción Electoral, investigar las actuaciones y conductas administrativas de los empleados subalternos, resolver sobre recursos y absolver consultas en materia electoral, atribuciones todas ellas que implican un amplio margen de decisión y manejo, bajo la coordinación del Registrador Nacional, siendo por ello natural que éste goce de facultad para escoger y separar libremente a los expresados funcionarios, quienes requieren de su confianza. || El Código, de otra parte, consagra funciones similares, en el ámbito de sus competencias, para los registradores distritales, lo cual implica que respecto de ellos debe observarse la misma regla, en cuya virtud tenga el Registrador Nacional las posibilidades de nombrarlos y removerlos con libertad, dado que participan activamente en la orientación y la fijación de políticas institucionales."

14. La doctrina sobre la validez constitucional del sistema específico de carrera administrativa de la RNEC se mantuvo invariable en sus aspectos sustanciales hasta la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1º de 2003. Esta reforma a la Carta Política tuvo como objeto fortalecer el régimen democrático a partir de la modificación de diversos contenidos normativos, entre ellos, los relacionados con la organización electoral, con la intención particular de conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.32

Del análisis de los antecedentes legislativos de la Reforma Política para este tópico en particular, la Corte encuentra que el propósito del constituyente derivado fue separar a la RNEC de toda influencia partidista o de militancia política en la provisión de sus cargos, de modo que se lograra una conformación eminentemente técnica de la entidad, lo cual estaba necesariamente vinculado a la obligatoriedad del concurso de méritos para todos sus cargos, incluso para los de responsabilidad administrativa o electoral, respecto de los cuales se establecía una fórmula mixta, fundada en el ingreso por concurso de méritos y la posibilidad de libre remoción. Todo ello con el fin de asegurar la transparencia en el proceso de selección y, por ende, la imparcialidad de tales autoridades de la organización electoral.

Distintas manifestaciones dentro del trámite que precedió a la promulgación de la Reforma

Política de 2003 dan cuenta de los citados propósitos. Tal es el caso de las consideraciones que hiciera el congresista Andrés González Díaz durante el segundo debate en primera vuelta en Senado de la República, en las que insistió en la instauración del sistema especial de carrera administrativa de la RENC como presupuesto para lograr la despolitización de la organización electoral. Así, puso de presente como "este es uno de los bloques y sectores de la Reforma que amerita un mayor detenimiento, yo diría que está regido por las siguientes ideas, en primer lugar se trata de despolitizar de alguna forma la naturaleza y el origen de las autoridades electorales, quiere esto decir, que el actual mecanismo contemplado para la integración del Consejo, a instancias de los partidos políticos sería sustituido por un esquema de méritos, al mismo tiempo se establecería un estatuto de carrera, de méritos igualmente de antigüedad, de calidades para cada uno de los funcionarios que integran el sistema Electoral, ha sido bien señalado en los últimos meses y años como de alguna forma habría hecho crisis un esquema en el cual hay registradores que tengan una vinculación política o que sean cuotas políticas, esto se ha precisado como uno de los elementos que alteraría la transparencia y la profesionalización que ha de existir en el sistema Electoral. De manera que las autoridades Electorales, quedarían integradas por 3 instituciones una de origen meritocrático, profesional así se describe en el acto legislativo, de su seno igualmente surgiría el ejecutivo, el Registrador y habría una tercera institución esta si de origen político encargada de la vigilancia de todo el proceso electoral (…) sin duda este es uno de los temas, que debe cocinarse a fuego lento y en el cual se exige el mayor consenso y la mayor participación de todos los partidos políticos es el sistema electoral, las autoridades electorales, se ha querido es iniciar una discusión planteando algunos de los temas que nos van a exigir que cuidadosa, gradual y lentamente se vayan ajustando cada uno de ellos, hay un punto central y es someter en el interior del sistema electoral a una carrera administrativa, para que se termine con las debilidades que han existido en algunos niveles del sistema, que se pueda corregir el mismo, desde luego el tema central está en medir hasta dónde va la influencia de los partidos de manera que sea razonable y equitativa.".33

El mismo senador González Díaz recabó en los anteriores argumentos, esta vez en el segundo debate en segunda vuelta. Sobre el particular expresó que dentro de los contenidos de la Reforma debía resaltarse las modificaciones, "[del] sistema electoral, con 3 ejes fundamentales, primero, la despolitización que se proyecta en la Registraduría del Estado Civil; el Registrador ya no tendría un origen político directo o indirecto sino sería escogido por méritos a través del Consejo de Estado. El Consejo de Electoral reflejaría exactamente la

composición de las fuerzas Políticas en la medida en que sería escogido por el Congreso de la República y hay quienes sostienen como la Senadora Blum, que sería mucho más ajustado que fuera a instancias del Senado de la República. En tercer lugar el sistema electoral, ha de completarse con un régimen severo y real de carrera, en virtud del cual los funcionarios que participan en el escrutinio, en la vigilancia, en la organización electoral, estén totalmente ajenos a la influencia política".34

Estos mismos objetivos fueron expuestos por el Gobierno Nacional, autor de la iniciativa. Al respecto, el Ministro de Interior y de Justicia de la época puso de presente en el mismo debate que "[c]omo se ve esos son los lineamientos generales, no estoy absolutamente convencido de que la fórmula que se ha adoptado sea la mejor de todas, y eso podría ser discutible ser examinable, pero sobre los lineamientos básicos, no tenemos ninguna duda un sistema electoral fiable, bien estructurado para la Registraduría misma, se supone que todos los empelados de ella, desde luego salvo los de dirección y manejo y confianza, los de la alta cúpula, provengan del escrutinio de una forma de meritocracia, es decir de un examen de carrera con alguna formulación flexible también para el despido; la carrera administrativa se ha convertido entre nosotros en un sistema más o menos discutible, más o menos acertado para el ingreso de los funcionarios a la carrera, pero se ha convertido también en un obstáculo de tal manera insalvable para el despido que mucho más de darle estabilidad al trabajador, lo que le da al Estado es la enorme perplejidad de tener unos servidores públicos que no pueden ser removidos en ninguna circunstancia."35 Argumentos análogos fueron expuestos por el senador Rodrigo Rivera Salazar, quien destacó la coincidencia presente entre los congresistas "en torno a que las funciones operativas desde el punto de vista electoral, es decir, las que cumple la Registraduría Nacional del Estado Civil, estén en cabeza de un organismo sin ninguna clase de injerencia política, definido sin recomendaciones políticas, definido mediante concursos abiertos de méritos, tanto el Registrador del Estado Civil, como los delegados departamentales o municipales de ese Registrador"36. (Subrayas fuera de texto).

15. Según lo expuesto, la Corte advierte que el constituyente derivado optó por disponer un sistema especial de carrera administrativa para la RNEC basado en el uso del mecanismo del concurso de méritos para el acceso al servicio público, como herramienta para (i) impedir la politización de ese organismo a través de la vinculación entre el ingreso al empleo y la militancia partidista; y, a su vez, (ii) fortalecer a la RNEC como un ente de carácter técnico,

con la transparencia e imparcialidad suficientes para llevar a cabo las actividades propias de la organización electoral. En ese sentido, se hacía necesario fijar un modelo de ingreso a la burocracia estatal que exigiera, de manera estricta, la aplicación del concurso de méritos

Estas características fueron explicadas a profundidad por la Corte en la sentencia C-230A (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad la Sala se ocupó de la demanda formulada contra varias disposiciones del Código Electoral, que preveían, entre otros asuntos, (i) la necesidad que el servidor público que ejerciera el cargo de Secretario General de la RENC perteneciera a un partido político distinto del Registrador Nacional del Estado Civil, y que dos registradores distritales, dos registradores municipales para las ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes, dos funcionarios para la verificación de los escrutinios y determinado número de claveros, debieran una filiación política distinta a la de quienes desempeñaran cargos similares; y (ii) la obligación que los cargos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá, fueran confirmados por el Consejo Nacional Electoral como requisito para acceder al empleo.

La Corte consideró que, a pesar que las normas del Código Electoral fueron expedidas antes de la Constitución Política de 1991, su análisis debía realizarse con base en las disposiciones de esta última, entre ellas las que habían operado en virtud de la Reforma Política de 2003. En ese sentido, los ejes del análisis sobre la exequibilidad de los preceptos acusados debían fundarse en presupuestos definidos, relativos a (i) la incompatibilidad entre el Texto Constitucional y fórmulas de diseño institucional basadas en el reparto o balance entre miembros de determinadas fuerzas políticas partidistas; (ii) la existencia de una carrera administrativa especial, de origen constitucional, para la RENC, en la que tiene carácter prevalente el ingreso a través de concurso público de méritos, incluso para aquellos cargos de responsabilidad administrativa, caso en el cual solo se permite la libre remoción; y (iii) el vínculo inescindible entre el sistema de carrera especial que privilegia el mérito y el carácter despolitizado y técnico que debe gobernar a la RENC. A partir de estas premisas, la Sala expresó las reglas jurisprudenciales que se sintetizan a continuación:

15.1. La organización electoral, en cuanto ejerce un papel central en el régimen democrático, requiere de altos niveles de profesionalización y transparencia, lo que implica la necesidad de contar con arreglos institucionales que garanticen el carácter técnico e imparcial en el

ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. En el régimen constitucional anterior, la citada imparcialidad se lograba a través del balance en la filiación partidista de los servidores de la RNEC, en especial aquellos titulares de responsabilidad administrativa o electoral. Esta opción regulativa, no obstante, se torna incompatible con la Constitución de 1991, la cual prevé tanto la imposibilidad del establecimiento de diferenciaciones o tratamientos discriminatorios basados en la filiación política – la que a su vez tiene carácter eminentemente voluntario – , como la previsión de normas legales que impongan el deber de revelar dicha filiación como requisito para el ejercicio del derecho a acceder, en condiciones de igualdad de oportunidades, al servicio del Estado. Adicionalmente, una previsión de ese contenido sería abiertamente contradictoria al mandato dispuesto en el artículo 125 C.P., según el cual "en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción." Como se indicó en la sentencia mencionada, "[c]iertamente la persona tiene derecho a no revelar cuál es su posición política y a mantener el secreto de su voto, cuya garantía no se limita a las cautelas o medidas dispuestas para proteger al ciudadano en el acto mismo de emitir el voto, sino que se proyecta después de ese momento, entre otras razones, porque, como quedó anotado, los derechos de participación política tienen evidentes conexiones con otros derechos y libertades que contribuyen a proteger la libertad de opción propia de la política. Es el caso, por ejemplo, de la libertad de conciencia que, según el artículo 18 de la Constitución, prohíbe que se moleste a otro "por razón de sus convicciones o creencias", que sea compelido a revelarlas o que se le obligue "a actuar contra su conciencia" e incluso del derecho a la intimidad personal que, conforme al artículo 15 superior, el Estado debe respetar y hacer respetar. || Todos estos derechos resultan violados por la preceptiva demandada, pues si la condición de acceso al desempeño de un cargo o de una función consiste en tener determinada filiación política, no hay manera de acceder a la función pública distinta a tener una filiación y a revelarla, lo cual, además, comporta la violación del derecho a la igualdad en la media en que se le confiere una injustificada ventaja a los afiliados a partidos, movimientos o agrupaciones políticas respecto de los ciudadanos no afiliados o sin filiación política conocida, quienes, a causa de su posición independiente, no tienen posibilidad de acceder y, si tuvieran posibilidad de acceder, tampoco tendrían asegurado el mismo punto de partida, por lo cual no habría igualdad en las condiciones de acceso.".

15.2. Sin embargo, es evidente que la protección de la imparcialidad es imperativa en las instituciones del Estado y, de manera particular, en la RNEC. Por ende, se debe contar con

un mecanismo que permita cumplir con esa finalidad y que, a su vez, sea compatible con el plexo de principios y valores que informan el actual régimen constitucional. La Corte, a partir del análisis de las normas superiores que regulan el ingreso al servicio público, concluyó que el sistema de carrera administrativa es el instrumento idóneo para cumplir con el deber de preservación de la imparcialidad y el carácter técnico de la RNEC.37 En efecto, el factor dirimente para la provisión de los empleos es la evaluación del mérito de los aspirantes, criterio que, como se explicó en el fundamento jurídico 5, tiene naturaleza estrictamente objetiva. Por lo tanto, el sistema de carrera basado en el mérito es la regla general y preferente para la provisión de los empleos de la RNEC, en tanto garantiza en mejor y mayor medida posible las cualidades y atributos que en la democracia constitucional se exigen de la organización electoral.

La regla sobre la prevalencia de la carrera administrativa en la RNEC, sin embargo, debe analizarse a partir de las previsiones y objetivos que sobre esa materia determinó la Reforma Política de 2003. Como se indicó en el fundamento jurídico 14, la finalidad buscada por el constituyente derivado era lograr la despolitización de la organización electoral, a través de la exigencia estricta en la aplicación del régimen de carrera para la provisión de los cargos de la RNEC. A partir de esa comprobación, la Corte encontró que la confirmación de los cargos por parte del Consejo Nacional Electoral, al igual que la exigencia de una filiación partidista particular para asumir determinados cargos, eran inconstitucionales, puesto que pretermitían una condición expresa de la Carta Política, como es la obligatoriedad del concurso de méritos como mecanismo “exclusivo” para el ingreso a la RNEC, exceptuándose la libre remoción para los empleos cuyas funciones involucren responsabilidad administrativa o electoral. En razón de la importancia que para la presente sentencia tienen los argumentos expresados por la Corte para justificar dicha conclusión, la Sala considera pertinente transcribirlos in extenso.

“El análisis de los cuestionamientos relativos a la provisión de ciertos cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil no puede hacerse al margen de las modificaciones que en la regulación superior de la materia introdujo el Acto Legislativo No. 01 de 2003, de manera que es indispensable establecer, en términos generales, cuál es el marco surgido de la reforma y proceder después a examinar los argumentos que sustentan los ataques de inconstitucionalidad planteados por los actores.

Tratándose de la designación del personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil el artículo 266 de la Constitución fue reformado para indicar que, en adelante, “la Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa” y a esa carrera administrativa se le denomina “especial”, con lo cual se denota, en el caso examinado, su particular origen constitucional.

(…)

La carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil tuvo un carácter especial derivado de su origen legal y, como se observa, con posterioridad al Acto Legislativo No. 01 de 2003 mantiene el carácter especial, pero ya no fundado en la ley sino en la expresa previsión constitucional contenida en el artículo 266 de la Carta que, adicionalmente, prevé el ingreso a ella “exclusivamente por concurso de méritos”, así como “el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio”.

Con base en el anterior recuento normativo conviene señalar que los actores solicitan declarar la inconstitucionalidad del numeral 5º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986 que somete a la aprobación del Consejo Nacional Electoral “los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá”, bajo el cargo de constituir una injerencia del Consejo en asuntos propios de la Registraduría, injerencia que, a su juicio, resulta contraria al nuevo esquema constitucional.

Ciertamente la instauración de un sistema de carrera especial para el ingreso a la Registraduría Nacional del Estado Civil incide en la regulación de la manera como debe procederse a efectuar los nombramientos en la entidad, puesto que la sola previsión del sistema es suficiente muestra del propósito de dotar a la Registraduría de un mecanismo de provisión de cargos administrado y vigilado por ella misma, de conformidad con la Constitución y con las reglas legales que al efecto se fijen.

En efecto, mediante el concurso se busca una calificación del mérito estrechamente vinculada a patrones objetivos, sin que puedan emplearse criterios o factores subjetivos de valoración, para evitar, de tal modo, que el resultado final quede a la disposición o al capricho del nominador, quien, en consecuencia, no podrá desconocerlo ni alegar que es inconveniente proceder a efectuar un determinado nombramiento.

Mantener la exigencia de una aprobación posterior al concurso y a los resultados en él obtenidos desconoce que la propia Constitución estableció ese mecanismo para asegurar que el ingreso a la Registraduría se base en el mérito, introduce una etapa que, fuera de ser extraña al sistema de selección, propicia una ulterior e inadmisible valoración no exenta de consideraciones subjetivas y, por lo tanto, deja los resultados a merced de una entidad distinta de la Registraduría que, se repite, es la institución constitucionalmente facultada para adelantar el concurso y para designar su propio personal conforme al sistema de carrera administrativa especial que la Carta prevé.

Téngase en cuenta, además, que como se consignó en otros apartes de esta providencia, el Constituyente al instaurar un sistema de carrera especial y el consiguiente ingreso mediante concurso a la Registraduría Nacional del Estado Civil tuvo el propósito de sustraer a la entidad de influencias partidistas y que, en ese contexto, la aprobación de los nombramientos por un órgano de composición eminentemente política como el Consejo Nacional Electoral resulta todavía más extraña al nuevo marco constitucional surgido del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Ahora bien, el artículo 266 de la Constitución adicionalmente indica que “los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley”, de donde surge que se trata de cargos que pertenecen a la carrera administrativa especial “a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos especial”, pues, tratándose de ellos, el Constituyente sólo aludió a la libre remoción, pero no al libre nombramiento. En otros términos, respecto de los cargos de responsabilidad administrativa o electoral el régimen especial constitucionalmente previsto para la Registraduría Nacional del Estado Civil combina el ingreso mediante concurso de méritos y la libre remoción.

La libre remoción es garantía de la confianza que el Registrador Nacional deposite en quienes, habiendo ingresado en virtud del concurso de méritos, desempeñen los cargos de mayor responsabilidad y, de acuerdo con la Constitución, es competencia del legislador precisar cuáles son esos cargos de responsabilidad administrativa o electoral que, aún cuando pertenecen a la carrera, quedan sujetos a la libre remoción, dado que ésta procede “de conformidad con la ley”.

Desde luego, para la regulación de la carrera administrativa especial de la Registraduría el

legislador está asistido por su potestad de configuración y, dentro de los parámetros constitucionalmente dispuestos y en atención a la naturaleza, a las funciones propias de la Registraduría y a sus fines institucionales, el legislador, conforme lo disponen los artículos 125 y 266 de la Carta, debe clasificar con carácter general los cargos como de carrera, definir los que corresponden a cargos de responsabilidad administrativa o electoral y por excepción, si así lo considera necesario, determinar como de libre nombramiento y remoción algunos empleos que naturalmente no impliquen responsabilidad administrativa o electoral.

En estas hipótesis, dada la autonomía de la Registraduría, no se requiere que los respectivos nombramientos sean aprobados por el Consejo Nacional Electoral, puesto que sería una intervención que desvirtuaría la índole de los cargos definida por el legislador, los motivos y las finalidades que llevan a otorgarlos y también implicaría una injerencia en un asunto administrativo que gira en la órbita de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Empero, la Corte precisa que, salvo las excepciones que disponga la ley, todos los empleos de la Registraduría pertenecen a la carrera administrativa especial y deberán ser provistos mediante concurso de méritos." (Subrayas y negrillas no originales)."38

16. En criterio de la Sala, el análisis de la jurisprudencia constitucional en materia del sistema especial de carrera de la RNEC permite arribar a las siguientes conclusiones, las cuales serán centrales para resolver el cargo propuesto por el ciudadano Nossa Montoya.

16.1. Durante la vigencia de la Constitución anterior, fueron expedidas normas legales que consagraron un sistema de carrera para la RNEC, dispuesto en consideración de las funciones particulares que esa entidad desarrolla en el ámbito propio de la organización electoral. La Corte consideró que esas previsiones, de manera general, eran compatibles con la Carta Política de 1991. Sin embargo, sujetó esa consonancia al cumplimiento de los requisitos constitucionales de los sistemas específicos de carrera, entre ellos la necesidad que los cargos de libre nombramiento y remoción tengan carácter excepcional y se refieran a empleos que involucren autoridad administrativa, direccionamiento institucional o que requieren un nivel particular de confianza en el servidor público que los asume.

16.2. En virtud de la Reforma Política de 2003 se introdujeron estrictos requisitos en cuanto a la carrera administrativa de la RNEC, los cuales gravitan alrededor del sometimiento de sus

cargos al sistema especial de carrera administrativa, de origen constitucional a partir de la citada enmienda, cuyo ingreso será exclusivamente por concurso de méritos, dispondrá reglas sobre retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio y conferirá a los cargos de responsabilidad administrativa o electoral el carácter de libre remoción. Este modelo de exigencia "reforzada" de la carrera administrativa, que cuenta entre sus particularidades con un régimen "mixto" para los empleos que conlleven responsabilidad administrativa o electoral, se explica en la necesidad, evidenciada por el constituyente derivado, de despolitizar la RNEC a través de instrumentos objetivos de selección de sus servidores, lo que permite la configuración de una institución de índole técnica. Así, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 266 de la Carta, tales empleos hacen parte de la carrera administrativa especial de la RNEC, puesto que su ingreso se realiza a través de concurso público de méritos. No obstante, se permite que el retiro de los mismos pueda hacerse bajo la libre remoción, asunto que tiene reserva material de ley, en los términos de la misma norma constitucional.

Resolución del cargo propuesto

17. El actor considera que lo previsto en la norma acusada, en el sentido de disponer que los cargos de Secretario General, Delegado Departamental, Registrador Distrital y Registrador Especial sean de libre nombramiento y remoción, se opone el artículo 266 C.P., modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 1º de 2003, norma que dispone que el ingreso a la carrera administrativa especial de la RNEC será exclusivamente por concurso de méritos, permitiéndose solo que los cargos que involucren responsabilidad administrativa o electoral sean de libre remoción, más no de libre nombramiento.

De manera preliminar, la Sala advierte que para resolver el problema jurídico propuesto es menester integrar la unidad normativa con otras expresiones no acusadas por el demandante. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la integración de la unidad normativa es excepcional y solo procede ""cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado"39. A partir de esta

regla, la Corte ha diferenciado dos planos en que resulta aplicable la integración de la unidad normativa.40 El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en sí mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma prima facie inconstitucional.

Para el asunto de la referencia la integración normativa se predica a partir del segundo plano. En efecto, aunque el actor restringe su acusación a algunos cargos descritos en el literal a) del artículo 6º de la Ley 1350/09, el argumento central de la censura se basa en la regla constitucional que prevé un sistema mixto para la provisión de los cargos de la RENC que involucren responsabilidad administrativa o electoral, fundada en el ingreso a través de concurso de méritos y la libre remoción. Como es sencillo advertir, de resultar admisible ese cargo, sería predicable no solo de los empleos acusados, sino de la totalidad del literal citado, pues este enlista los empleos que el legislador ha identificado como de responsabilidad administrativa o electoral, que conforme con su ejercicio comportan la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción, asesoría y orientación institucionales; confiriéndoles a todos ellos el carácter de libre nombramiento y remoción.

Por ende, con el fin de evitar que el fallo que adopte la Corte resulte inocuo, es necesario definir si la decisión legislativa de conferir a los cargos de responsabilidad administrativa o electoral la naturaleza de libre nombramiento y remoción desconoce lo previsto en el artículo 266 C.P., lo que implica el estudio de la totalidad del literal a) antes mencionado.

18. Los fundamentos jurídicos en esta sentencia apuntan a explicar cómo el constituyente derivado de 2003 decidió establecer un régimen especial de carrera administrativa para la RENC. Este modelo tiene entre sus características esenciales el ingreso exclusivo a través de concurso público de méritos y la previsión de la libre remoción respecto de los empleos que comportan responsabilidad administrativa o electoral. El análisis histórico de los antecedentes legislativos de la enmienda constitucional demuestra, a su vez, que la intención de la Reforma Política fue fijar, de forma unívoca, un esquema mixto para la provisión de los cargos de carrera administrativa especial mencionados, que contempla el

acceso por concurso de méritos y la libre remoción.

El contenido de la norma acusada se aparta de ese modelo mixto, expresamente contemplado por la Carta, y adopta la posibilidad que los cargos de autoridad administrativa y electoral sean de libre nombramiento y remoción. En ese sentido, el literal objeto de análisis desconoce abiertamente el artículo 266 C.P., luego de su modificación por el Acto Legislativo 1º de 2003, el cual establece un régimen de carrera más estricto, según se ha explicado en este fallo.

19. Sin embargo, la Corte encuentra que contra la anterior conclusión pueden plantearse válidamente dos tipos de objeciones. En primer lugar, pudiera considerarse, como lo sostienen los intervinientes y el Procurador General, que la vulneración a la Carta no concurre en el caso propuesto, habida cuenta que la misma estipula la potestad que tiene el legislador para establecer cargos de libre nombramiento y remoción, facultad prevista en el artículo 125 C.P. y amparada por la jurisprudencia constitucional. En segundo término, también podría señalarse que, con base en un criterio respetuoso del principio de conservación del derecho, la declaratoria de inexequiblidad debe restringirse a la expresión "nombramiento y" del inciso primero del artículo 6º de la Ley 1350/09, puesto que el artículo 266 C.P. prescribe la libre remoción para los cargos de responsabilidad administrativa o electoral. Pasa la Sala a dar respuesta a estos cuestionamientos.

20. En cuanto al desconocimiento de la facultad del legislador para disponer cargos de libre nombramiento y remoción, debe tenerse en cuenta que según se expuso en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, tal competencia solo puede ejercerse de manera excepcional, dentro del marco constitucional y precedida de una razón suficiente, que permita inaplicar el régimen ordinario de carrera administrativa basado en el mérito. Para el caso analizado, es evidente que el legislador tiene una restricción constitucional definida en lo que se refiere al establecimiento de cargos de libre nombramiento y remoción para el escenario particular de la carrera especial de la RNEC, límite consistente en que los cargos de responsabilidad administrativa o electoral fueron regulados por la misma Carta Política conforme un modelo mixto, que prescribe el nombramiento por concurso, estando por ello adscritos a la carrera administrativa especial, y la posibilidad de la libre remoción, en las condiciones que prevea la ley. Esto con el fin de fortalecer la independencia, imparcialidad y transparencia predicables de la organización electoral, y en especial de la RNEC, en cuanto institución de naturaleza

técnica.

En otras palabras, el constituyente derivado ha fijado para los empleos de la RNEC un régimen de vigencia estricta de la carrera administrativa fundado en el evaluación del mérito de los aspirantes, dentro del cual se encuentra una regla particular que obliga a que los cargos de responsabilidad administrativa o electoral deban ser proveídos mediante concurso. Esta disposición involucra per se una limitación concreta al legislador, quien no está habilitado para fijar un sistema distinto al modelo mixto para el ingreso a dichos cargos, como el de libre nombramiento y remoción. Así, se está ante un ejercicio desbordado, y por ende inconstitucional, de la facultad legislativa sobre la materia. Esto, por supuesto, al margen de la posibilidad reconocida por la jurisprudencia constitucional, descrita en el fundamento jurídico 15.2., consistente en que al interior del régimen de empleos de la RNEC puedan fijarse, de manera excepcional, cargos de libre nombramiento y remoción, que en todo caso no podrán cobijar los empleos de responsabilidad administrativa o electoral, por expreso mandato constitucional.

21. Respecto a la segunda objeción, la Corte encuentra que de la lectura atenta del artículo 6º de la Ley 1350/09 se advierte que la provisión de cargos de libre nombramiento y remoción se extiende no solo a los empleos de responsabilidad administrativa o electoral, enlistados en el literal a), sino también a otros a los que el legislador no les confirió ese carácter, como los empleos adscritos a los despachos del Presidente y magistrados del Consejo Nacional Electoral, los empleos cuya función principal sea la de pagador y/o tesorero, al igual que los cargos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad de los altos funcionarios de la organización electoral.

Por lo tanto, como el cargo formulado por el actor y el análisis realizado en esta decisión se circunscribe al estudio de los requisitos constitucionales para el ingreso a los empleos de responsabilidad administrativa o electoral de la RNEC, no es posible adoptar una decisión como la propuesta, pues ello significaría asumir problemas jurídicos ajenos al estudio adelantado en precedencia, lo que claramente excede los propósitos y el alcance de esta sentencia. En ese mismo sentido, debe también la Corte aclarar que el problema jurídico citado se restringe a las condiciones de ingreso a los citados cargos, sin que asuma el análisis de la constitucionalidad de la pertenencia de determinado empleo a la categoría de

autoridad administrativa o electoral. Esto debido a que dicha materia específica no fue objeto de la demanda formulada por el ciudadano Nossa Montoya.

22. Conforme a lo expuesto, la Corte advierte que la decisión legislativa consistente en conferir a los cargos de autoridad administrativa o electoral de la RNEC el carácter de libre nombramiento y remoción es contraria a lo dispuesto en el artículo 266 C.P. No obstante, también encuentra la Sala que esa incompatibilidad no lleva inexorablemente a la declaratoria de inexequibilidad del literal a) del artículo 6º de la Ley 1350/09, puesto que a partir del acatamiento del principio de conservación del derecho antes citado, que tiene a su vez sustento en la vigencia del principio democrático representativo, es posible interpretar la norma demandada de modo que sea compatible con las reglas constitucionales de la carrera administrativa especial de la RNEC. Antes bien, a juicio de la Sala la inconstitucionalidad simple del precepto impondría una restricción desproporcionada a la competencia que tiene el Congreso para regular el citado régimen especial de carrera, como se explica a continuación.

Debe partirse de comprobar que el artículo 266 C.P. dispone expresamente la reserva material de ley en lo que respecta a la regulación de la libre remoción de los cargos de la RNEC que involucren autoridad administrativa o electoral. Esa normatividad, como es apenas obvio, debe responder a dos niveles diferenciados y sucesivos. En primer lugar, el legislador debe definir cuáles son los cargos que considera que tienen tales funciones de direccionamiento institucional. Identificados los empleos, el Congreso determinará el régimen particular aplicable para la libre remoción, según lo ordena la Carta Política. Argumentos de esta naturaleza se enmarcan, a su vez, en el exhorto que realizó la Corte al legislador en la sentencia C-230A/08, con el fin que dispusiera las normas que regularan la carrera administrativa especial de la RNEC, de conformidad con las condiciones que para ese particular fijó el artículo 15 del Acto Legislativo 1º de 2003.

Para el caso estudiado, se observa que el legislador cumplió acertadamente con la primera etapa, pues enlistó los empleos que conllevaban autoridad administrativa o electoral. En ese sentido, mal podría la Corte declarar la inexequibilidad de dicha enunciación de cargos, pues ello significaría desconocer la reserva material de ley antes enunciada y reiterada en el fallo C-230A/08. No obstante, los argumentos expresados en los fundamentos jurídicos anteriores demuestran que el Congreso incurrió en un exceso de su facultad constitucional, pues

confirió el carácter de libre nombramiento a los empleos mencionados, cuando por expreso mandato constitucional el ingreso a los mismos debe estar mediado por concurso público de méritos, como se ha demostrado en esta sentencia, lo que hace que tales cargos pertenezcan a la carrera administrativa especial de la RNEC.

En ese orden de ideas, debe la Corte proferir un fallo modulado que cumpla el doble propósito de conservar la competencia del legislador en la denominación de los cargos de responsabilidad administrativa o electoral y garantizar que tales empleos sean provistos por concurso de méritos, en los términos del artículo 266 C.P. Por ende, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 6º de la Ley 1350/09 en el entendido que los cargos allí regulados son de libre remoción y deberán ser provistos exclusivamente por concurso público de méritos.

De otro lado, no puede perderse de vista que la expedición de las previsiones legales relativas a la libre remoción de los cargos mencionados, no puede asumirse sin tener en cuenta que la provisión de esos empleos se lleva a cabo mediante concurso público de méritos, lo que supone su pertenencia a la carrera administrativa especial de la RNEC. Ello en el entendido que, como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional, la remoción de los servidores que ejercen empleos de carrera debe estar mediada por el deber de la administración de utilizar criterios de motivación. Así por ejemplo, en la sentencia T-205/09 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), que hace una síntesis comprehensiva del precedente consolidado de la Corte sobre la materia, se insiste en que la pertenencia de un empleo del Estado a un sistema de carrera administrativa, derivado de su ingreso mediante concurso público de méritos, implica la motivación del acto de retiro, obligación que se extiende a los casos en que el orden jurídico confiere al nominador determinado grado de discrecionalidad u otra modalidad exceptiva a ese respecto o, incluso, cuando se ha previsto el libre nombramiento y remoción del servidor público correspondiente. Esto debido a que tal potestad discrecional no es incompatible con el deber general, propio de un Estado democrático, de que la administración motive sus actuaciones, en tanto presupuesto para la vigencia del derecho al debido proceso. Sobre el particular, la citada sentencia, que trajo a colación diversas decisiones proferidas por la Corte en sede de control de constitucionalidad, señaló lo siguiente:

“El artículo 121 de la Constitución Política expresa que ninguna autoridad del Estado puede

ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Esta disposición obliga a que las actuaciones administrativas estén reguladas en la ley y los reglamentos. Sin embargo, hay casos en que es necesario que la misma ley excepcionalmente faculte a los funcionarios para obrar discrecionalmente, para tomar decisiones o abstenerse de hacerlo, para apreciar o juzgar circunstancias de hecho, de oportunidad y conveniencia. Pero esa discrecionalidad no puede ser absoluta, sino relativa, en orden a garantizar la responsabilidad del Estado Social de Derecho y de sus funcionarios41.

La Corte Constitucional ha sostenido que la discrecionalidad absoluta puede confundirse con la arbitrariedad y el capricho del funcionario, mientras que la discrecionalidad relativa le permite a este último apreciar las circunstancias de hecho, la oportunidad y conveniencia dentro de las finalidades inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la disposición que autoriza la decisión discrecional. Así lo sostuvo en Sentencia C-734 de 200042, al indicar:

"(…) la discrecionalidad absoluta entendida como la posibilidad de adoptar decisiones administrativas sin que exista una razón justificada para ello, puede confundirse con la arbitrariedad y no es de recibo en el panorama del derecho contemporáneo. La discrecionalidad relativa, en cambio, ajena a la noción del capricho del funcionario, le permite a éste apreciar las circunstancias de hecho y las de oportunidad y conveniencia que rodean la toma de la decisión, concediéndole la posibilidad de actuar o de no hacerlo, o de escoger el contenido de su determinación, siempre dentro de las finalidades generales inherentes a la función pública y las particulares implícitas en la norma que autoriza la decisión discrecional".

La Corte ha precisado también que la decisión discrecional debe adecuarse a los fines de la norma que autoriza la facultad discrecional y guardar proporcionalidad con los hechos que le sirvieron de causa43. Queda así claro que la discrecionalidad que excepcionalmente otorga la ley no es absoluta, con lo cual se evita que se confunda con la arbitrariedad y el capricho del funcionario.

(…)

4.1. Según el artículo 209 de la Constitución Política, la función pública se desarrolla con fundamento en el principio de publicidad, entre otros.

Por su parte, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone que las decisiones administrativas deben ser motivadas al menos de forma sumaria, cuando afectan a particulares.

Teniendo como fundamento estas disposiciones, la Corte Constitucional ha reiterado la importancia de la motivación de los actos administrativos para que los destinatarios de éstos puedan conocer las razones de la Administración cuando resultan afectados sus intereses44. Ha sostenido que, por regla general, los actos administrativos deben expresar los motivos o causas que los sustentan, puesto que de esa forma se le da una información al juez que ejerce el control jurídico de esos actos, verificando si se ajustan al orden jurídico y si corresponden a los fines precisados en él45. Pero la Corte también ha señalado que ese deber general de motivar los actos administrativos tiene las excepciones consagradas expresamente en la ley. Sobre este aspecto, en Sentencia C-371 de 199946, expreso:

"Si en el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad.

(…) Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario, precisamente en los términos de la disposición examinada". (Subrayado Fuera de texto).

La Corte ha aclarado que, aún en esos casos legalmente exceptivos, como la desvinculación de empleados de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2400 de 1968, se hace necesario que la autoridad administrativa haga constar en la respectiva hoja de vida los hechos y las razones que causan la declaratoria de insubsistencia sin motivación, evitando así la arbitrariedad en esas decisiones47."

La Corte, con base en ese mismo criterio, ha sido explícita en vincular la pertenencia de un empleo a la carrera administrativa a la motivación del acto de desvinculación. En ese sentido, la sentencia T-1248/05 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), al analizar el caso de una servidora pública que fue desvinculada de un cargo de carrera de una empresa social del Estado, que ejercía en provisionalidad, señaló que "el objeto del sistema de carrera administrativa es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público48. Los empleos de carrera se caracterizan porque tanto el ingreso como el ascenso en los mismos está determinado por el mérito, lo que implica un derecho a la estabilidad. De forma tal que quien se encuentra en carrera puede permanecer en su cargo mientras cumpla de manera eficiente con sus funciones y sólo podrá ser removido por las causas señaladas en la ley. (…) [l]a desvinculación de los empleados que ocupan un cargo de carrera debe ser precedida de un acto motivado. La administración debe motivar el acto con el fin de garantizar el debido proceso y hacer efectiva la posibilidad de atacarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Igualmente, la jurisprudencia ha manifestado que el deber de motivar las decisiones, mediante las cuales se declara la insubsistencia de un nombramiento de carrera, se extiende a aquellos casos en los que la persona desvinculada estuviere ocupando el cargo de manera provisional, y que si se omite tal deber se viola el derecho al debido proceso del trabajador." (Subrayas fuera de texto).

Similares criterios han sido expuestos por la Corte en lo que se refiere a la necesidad de motivar el acto de desvinculación en el empleo de los servidores que ejercen en provisionalidad cargos de carrera administrativa. Sobre este particular existe un precedente consolidado, fundado en considerar que la adscripción de un empleo público a la carrera administrativa implica necesariamente que el acto de desvinculación quede excluido de la facultad discrecional del nominador, sin que pueda hacérsele extensivo el régimen de los empleos de libre nombramiento y remoción, pues lo que prima es que el cargo ha sido provisto mediante concurso público de méritos. Por lo tanto, cuando ese deber de

motivación es incumplido, se está ante una evidente violación del derecho al debido proceso, que puede ser reparada, en determinadas condiciones, mediante la acción de tutela.

Así se señaló por la reciente sentencia T-109/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez), cuando concluyó que "[e]sta Corporación ha manifestado en múltiples sentencias que la situación de los servidores públicos que ocupan cargos de carrera en provisionalidad no es asimilable a la de los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Por esta razón, ha afirmado que los servidores públicos en provisionalidad no pueden ser desvinculados del servicio por la simple voluntad discrecional del nominador – como ocurre con los funcionarios de libre nombramiento y remoción -, pues ellos gozan de una estabilidad laboral relativa. De allí que en un gran número de sentencias la Corte haya determinado que se vulnera el derecho al debido proceso cuando, sin la debida motivación, se declara la insubsistencia de un servidor que había sido nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa.49".

Las reglas expuestas son aplicables, mutatis mutandis al régimen especial de carrera administrativa de la RNEC. En efecto, la Constitución ha reconocido un régimen exceptivo para la desvinculación de los servidores que ejercen empleos de autoridad administrativa o electoral, quienes son de carrera pero podrán ser removidos libremente. Además, confió al legislador la regulación de ese particular, sin que al momento se haya expedido tal normatividad. Por ende, la Corte exhortará en esta sentencia al Congreso para que adopte la legislación que, en desarrollo del artículo 266 C.P. regule las condiciones para la libre remoción de los servidores públicos de la RNEC que ejercen cargos de autoridad administrativa o electoral, según los presupuestos señalados en esta sentencia, que apuntan, entre otros asuntos, a que tal desvinculación debe ser compatible con la índole de carrera administrativa de tales empleos, lo que obliga a que el acto de retiro deba contener criterios de motivación.

La consecuencia necesaria de las premisas expuestas es que, mientras la citada regulación es promulgada por el Congreso, el Registrador Nacional del Estado Civil conserva la facultad para ejercer la libre remoción de los servidores públicos que ejerzan cargos de responsabilidad administrativa o electoral, puesto que esa competencia se deriva del artículo 266 C.P. y es reiterada en la norma objeto de análisis. Sin embargo, es necesario advertir que tal facultad, según se ha expuesto, debe ser compatible con la pertenencia a la carrera administrativa especial de la RNEC que la Constitución ha conferido a dichos cargos, lo que

implica que el acto de desvinculación, a pesar de recaer en la órbita funcional del Registrador Nacional, debe hacer explícita su motivación. Además, como sucede con todas las expresiones del poder público, dicho acto de desvinculación del empleo no puede llevarse a cabo de modo irrazonable o arbitrario, sino que en todo caso debe ser compatible con la garantía de los derechos constitucionales de que son titulares los servidores públicos y con el cumplimiento de los fines del Estado; sin que pueda tornarse en vehículo que ampare la desviación de poder, las prácticas clientelistas o, en general, toda forma de ejercicio ilegítimo o carente de sustento de la potestad de remoción.

24. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el efecto ineludible de esta sentencia es que los empleos enumerados en la disposición analizada deben proveerse por concurso público de méritos, según las condiciones previstas en los capítulos IV y V de la Ley 1350/09. El Registrador Nacional del Estado Civil, en caso de designar en provisionalidad dichos cargos, lo hará en la forma de que trata el literal c) del artículo 20 de la Ley 1350/09.50 Este nombramiento estará vigente, como máximo, por el periodo previsto en dicha disposición, término durante el cual la RNEC abrirá el concurso público de méritos y proveerá definitivamente los empleos de Secretario General, Secretario Privado, Registrador Delegado, Gerente, Director General, Jefe de Oficina, Delegado Departamental, Registrador Distrital, Registrador Especial y Asesores, conforme con las mencionadas reglas de la carrera administrativa especial de dicha entidad.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta sentencia, el literal a) del artículo 6º de la Ley 1350 de 2009 “por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan norma que regulen la Gerencia Pública”., en el entendido que los cargos de autoridad administrativa o electoral allí regulados son de libre remoción y no de libre nombramiento, por lo cual deberán ser provistos exclusivamente por concurso público de méritos.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

Ausente en comisión.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 La demanda fue inadmitida por el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 20 de noviembre de 2009. Esta demanda presentaba varios cargos, dirigidos contra los apartados acusados y contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 1350 de 2009. En la subsanación presentada por el actor, de fecha 26 de noviembre de 2009, corrigió su demanda en el sentido de restringir el libelo a un solo cargo, contra los citados apartes. Por ende, esta sentencia circunscribirá el análisis a esa censura.

2 En razón de la delimitación del cargo que efectuó el demandante, la síntesis de las intervenciones se restringe a dicha censura, omitiéndose la referencia a consideraciones relativas a los demás cargos propuestos en el libelo original.

3 Sobre estas características, la intervención refiere a la sentencia C-506/99 (M.P. Fabio Morón Díaz).

4 Esta conclusión ha sido construida a lo largo de la jurisprudencia de la Corte; no obstante, su síntesis más reciente y comprehensiva se encuentra en la sentencia C-588/09, (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esta decisión fue declarado inexequible el Acto Legislativo 1º de 2008, que había adicionado el artículo 125 C.P. con una regla que permitía el ingreso automático en la carrera administrativa de servidores públicos que ejercían el cargo en provisionalidad y cumplían con determinadas condiciones. Esta Corporación consideró que una norma de este carácter excedía el poder de reforma constitucional del Congreso, puesto que suspendía el principio constitucional de la carrera administrativa.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Ibídem.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-356 de 1994. M. P. Fabio Morón Díaz.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-356 de 1994. M. P. Fabio Morón Díaz. También Sentencia C-714 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-588/09, antes reseñada.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 2000. M. P. Fabio Morón Díaz.

12 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

13 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-588/09.

14 Sobre la evaluación de estos factores, la sentencia C-040/95 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), reiterada en la sentencia C-588/09, indicó que "el concurso ha de evaluar "todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar un cargo en la administración pública", incluidos aquellos factores en los cuales "la calificación meramente objetiva es imposible", pues "aparece un elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección, como sería, por ejemplo, el análisis de las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el público, su comportamiento social, etc." . La inclusión de los factores dotados de un componente subjetivo dentro de la evaluación propia del concurso tiene la finalidad de evitar eventuales abusos, dado que, sin desconocer el matiz subjetivo que caracteriza a la solvencia moral, la aptitud física o el sentido social, lo cierto es que del ámbito de la carrera administrativa "es preciso desterrar la arbitrariedad y, justamente, para ese propósito se ha ideado el concurso".

15 Lo indicado en este aparte se funda en la reglas jurisprudenciales previstas en las sentencias C-292/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-517/02 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1230/05 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-532/06 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-588/09, ya reseñada.

16 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-954/01 (M.P. Jaime Araújo Rentería)

17 Ídem.

19 Ibídem.

20 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

21 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-588/09.

22 Esto es reafirmado por la varias veces citada sentencia C-588/09, cuando al recopilar la jurisprudencia constitucional en materia de carrera administrativa, señaló que “la Corte Constitucional ha precisado que la carrera administrativa contribuye a asegurar la protección de los derechos de los trabajadores establecidos en la Constitución, pues “las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado” , en la medida en que ejercitan su derecho al trabajo “con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo” y con la posibilidad de obtener capacitación profesional, así como “los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados”, tal como se desprende de los artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54 de la Carta .”

23 Vid. Entre otras, la sentencia C-532/06, antes citada.

24 Sentencia C-563 de 2000

25 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-517/02, antes citada.

26 Cfr. sentencia C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

27 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1230/05. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

28 Las reglas jurisprudenciales que se expondrán a continuación sobre los requisitos para la consagración legal de cargos de libre nombramiento y remoción se obtienen del análisis de, en especial, las sentencias C-292/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-1177/01 (M.P. C-161/03 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y, en especial, C-312/03 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

29 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-195/94 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

30 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-514 /94 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

31 La norma demandada en esa oportunidad, resaltándose lo acusado, fue la siguiente:

“Artículo 6.- Los empleos de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil son de Carrera, con excepción de los siguientes, los cuales son de libre nombramiento y remoción:

a) Los de los Despachos del Consejo Nacional Electoral, del Registrador Nacional del Estado Civil y del Secretario General de la Registraduría.

b) El de Secretario General de la Registraduría.

c) Los de Visitador Nacional.

d) Los de Director.

e) Los de Asesor.

f) Los de Jefe de Oficina.

g) Los de Jefe de División.

h) Los de Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, e

i) Los de Registrador Distrital y Especial.

Parágrafo 1º. Son también de libre nombramiento y remoción, los funcionarios que se encuentren en las situaciones descritas en el artículo 10 del Decreto 1487 de 1986 y en el artículo 80 del presente Decreto.

Parágrafo 2º. Para todos los efectos, integran la Organización Electoral, los empleados que menciona el artículo 11, literales a) a e), del Decreto 1487 de 1986.

Parágrafo 3º. Los Delegados de los Registradores Municipales, vinculados precaria y transitoriamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil durante la época electoral, no tienen el carácter de empleados públicos de la entidad por no pertenecer a sus cuadros permanentes".

32 Cfr. Gaceta del Congreso 558/08, pág. 5.

33 Cfr. Gaceta del Congreso 526/02, página 13-14.

34 Cfr. Gaceta del Congreso 189/03, pág. 4

35 Ibídem, página 18.

36 Cfr. Gaceta del Congreso No. 200/03, pág. 6.

37 Al respecto, la sentencia C-230A/08 indicó: “El origen del Registrador Nacional del Estado Civil y el mecanismo de carrera para el ingreso de servidores públicos a la Registraduría Nacional se muestran acordes con la índole técnica de las funciones asignadas a la entidad, cuyo cumplimiento torna viable la realización de las elecciones en condiciones de imparcialidad, sin que se requiera la participación o concurso de partidos, movimientos o agrupaciones políticas como medio para producir confianza. A su vez, el origen del Consejo Nacional Electoral confirma su carácter político y su calidad de instancia de concertación entre distintas tendencias políticas en temas tales como los topes de campaña o la publicidad electoral.”

38 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-230A/08.

39 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-320/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

40 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-804/06 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

41 Sentencia T-064 de 2007.

42 Sentencia C-734 de 2000. La Corte declaró exequible el artículo 26 del Decreto Ley 2400 de 1968, según el cual “[e]l nombramiento hecho a una persona para ocupar un empleo del servicio civil, que no pertenezca a una carrera, puede ser declarado insubsistente libremente por la autoridad nominadora, sin motivar la providencia. Sin embargo, deberá dejarse constancia del hecho y de las causas que lo ocasionaron en la respectiva hoja de vida”.

43 Sentencia C-525 de 1995.

44 Sentencias C-734 de 2000 y T-064 de 2007.

45 Sentencia SU-250 de 1998.

46 La Corte declaró exequible las expresiones “al menos en forma sumaria si afecta a particulares”, del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, “en el entendido de que las decisiones que se tomen en materia de derecho de petición, así se motiven tan solo sumariamente, sí deberán resolver el fondo del asunto sometido a consideración y no

limitándose la autoridad competente a dar una respuesta formal sobre el trámite o el estado de la solicitud"; y "siquiera sumaria, cuando sea obligatoria", del artículo 76 del mismo código, en el entendido de que "se entiende que alude a determinados actos que el legislador ha declarado que, por su propia naturaleza, no requieren ser motivados según la amplitud de la atribución conferida a la autoridad, si bien advirtiendo que la referencia legal correspondiente ha de ser expresa, taxativa y de interpretación estricta, y que las posibilidades de no motivación de los actos en que así lo autorice la ley no se confunden con la arbitrariedad de la administración, es decir, que su contenido está expuesto a examen judicial para verificar si son conformes o no a la Carta Política, y si los acompaña la racionalidad que a toda determinación oficial se exige".

47 Sentencia C-734 de 2000.

48 Artículo 27 de la Ley 909 de 2004.

49 La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre este punto se remonta a la Sentencia SU-250 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la cual la Corte indicó que debía motivarse la desvinculación de una notaria que ocupaba en interinidad un puesto de carrera. Después de ella se han dictado, entre otras, las siguientes sentencias que han confirmado esa línea jurisprudencial: T-800/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-884/02, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-610/03, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-752/03, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-597/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-951/04, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1206/04, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-070/06, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1240/04, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-161/05, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-031/05, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-123/05, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-132/05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-222/05, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-374/05, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-392/05, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-660/05, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-696/05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-024/06, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-222/06, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-254 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-132 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-279 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-464 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-838 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-857 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-007 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-157 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-308 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-356 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Como

bien se deduce de este listado, la posición jurisprudencial acerca de la necesidad de motivar las declaraciones de insubsistencia de las personas nombradas en cargos de carrera, en provisionalidad, es compartida por todas las salas de revisión. Por otra parte, es importante anotar que varias de las sentencias relacionadas se refieren a declaraciones de insubsistencia dictadas por el Fiscal General de la Nación.

50 El contenido de la norma es el siguiente:

"Artículo 20. Clases de nombramiento. La provisión de los empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizarse mediante las siguientes clases de nombramiento:

a) Nombramiento ordinario discrecional: Es aquel mediante el cual se proveen los cargos que de conformidad con la presente ley tienen carácter de libre nombramiento y remoción;

b) Nombramiento en período de prueba: Es aquel mediante el cual se proveen los cargos del sistema especial de Carrera de la Entidad con una persona seleccionada por concurso y tendrá un término de cuatro (4) meses;

c) Nombramiento provisional discrecional: Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables; deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente;

d) Nombramiento en ascenso: Es aquel que se efectúa previa realización del concurso de ascenso;

e) Nombramiento en encargo: Es aquel que se hace a una persona inscrita en Carrera Administrativa para proveer de manera transitoria un empleo de Carrera mientras se surte el concurso respectivo. El encargo no podrá exceder de seis (6) meses. En el transcurso del término citado se deberá adelantar el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente."