

Síntesis del caso: El señor (***) , en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, presentó demanda en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para obtener el cumplimiento de lo dispuesto en los literales c) y e) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, los cuales regulan el plazo de los nombramientos provisionales y en encargo. El demandante argumenta que la Registraduría ha mantenido más del 85% de sus cargos de carrera administrativa en provisionalidad, excediendo el término legal de seis meses establecido para estas designaciones. A pesar de contar con recursos asignados por el Ministerio de Hacienda, la entidad no ha implementado el concurso de méritos necesario para la provisión definitiva de dichos empleos.

MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Frente a normas que establezcan gastos / ACCION DE CUMPLIMIENTO PARA NORMAS QUE COMPORTAN EROGACIÓN DINERARIA - Procede una vez elaborado el presupuesto o apropiado el gasto / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Procedencia de la integración normativa / CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL – Provisión de cargos de carrera en la Registraduría Nacional / NOMBRAMIENTO PROVISIONAL – Exceso en el término legal / REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – Falta de implementación del sistema de méritos

Problema Jurídico: *Determinar si debe ordenarse a la Registraduría Nacional del Estado Civil el cumplimiento de los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 6 de agosto 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.” relacionada con la obligación de adelantar el concurso de méritos para la provisión definitiva de los cargos de carrera administrativa.*

Tesis: “(...) La Sala desestimaré el argumento de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la improcedencia de esta acción por implicar gasto, porque la limitante que consagra la Ley 393 de 1997 (artículo 9, párrafo), se refiere a las normas que “establezcan” gasto, esto es, las de orden presupuestal.

Sin embargo en el presente asunto, de acuerdo con lo afirmado por la demandada, el gasto ya se presupuestó y apropió en la medida en que la entidad cuenta con una apropiación por valor de \$26.000.000.000 en el rubro “OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN”, destinada para el concurso de méritos.

Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación con radicado No. 2-2024-041787 del 5 de agosto de 2024, aprobó la operación presupuestal de traslado contenida en la Resolución No. 7221 del 16 de julio de 2024, por \$2.352.897.402.

De otro lado, no resulta clara la afirmación en el sentido de que se requiere de recursos adicionales a los ya contemplados, pues no se explica cuál es la magnitud del faltante ni la razón por la cual los recursos apropiados son insuficientes para el logro del cometido de que se trata.

(...)

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

(...)

Los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 regulan las clases de nombramiento que pueden efectuarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil (provisional, discrecional y en encargo), respecto de los cuales la norma explica en qué consisten y el término por el que debe hacerse el nombramiento.

Además, se indica que en el transcurso de los términos citados se deberá adelantar el concurso respectivo para proveer el empleo definitivo.

Si bien los literales c y e no establecen expresamente a cargo de qué autoridad está el deber de adelantar el concurso respectivo para proveer empleos de manera definitiva, el conjunto de las disposiciones que componen la Ley 1350 de 2009 permite advertir que el cumplimiento de dicho deber está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera.

(...)

El análisis anterior efectuado por la Sala, que integra las normas que se considera incumplidas por el demandante con otras que no fueron invocadas por este, tiene sustento en la siguiente decisión del H. Consejo de Estado, Sección Quinta (del 29 de abril de 2021, Exp. 54001-23-33-000-2020-00616-01(ACU), C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra. Anota relatoría), según la cual corresponde al juez de la acción de cumplimiento efectuar la integración normativa mencionada.

(...)

En conclusión, de los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 y de las demás normas de esta ley, analizadas en precedencia, se advierte la existencia de un mandato imperativo e inobjetable consistente en adelantar el concurso respectivo para proveer los empleos de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En este sentido, resulta pertinente recordar que según las afirmaciones de la entidad accionada, esta cuenta con recursos para atender el proceso de selección de que se trata los cuales se entienden suficientes, de acuerdo con el principio de planificación presupuestal (artículos 12 y 13, Decreto 111 de 1996), pues de otra manera no se habrían apropiado con ese expreso propósito.

Del mismo modo cabe señalar que desde la última prórroga para la implementación del sistema especial de carrera (6 de agosto de 2012), han transcurrido más de 12 años sin que se implemente el proceso de ingreso a la administración por el sistema objetivo de méritos de oposición en concurso público y abierto.

Esta mora en la adopción del sistema de carrera, hace exigible el cumplimiento de la normativa de que se trata. (...)"

Nota de relatoría: 1) Frente a la facultad del juez de la acción de cumplimiento de efectuar la integración normativa, consultar sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2021, Exp. 54001-23-33-000-2020-00616-01(ACU), C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra.

Fuente Formal: Ley 1350/2009 artículos 20, 1, 4, 65, Ley 393/1997 artículos 9, 1, 5, 6, 8, 21; CN artículos 87, 125, 266; Decreto 111/1996 artículos 12, 13;

SALVAMENTO DE VOTO DR. FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA:

INTEGRACIÓN NORMATIVA – Constitución en renuencia como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento / INTEGRACIÓN NORMATIVA - Juez de cumplimiento puede efectuarla solo cuando aquella no tenga por finalidad crear la obligación que se pretende cumplir / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Principio de subsidiaridad

Tesis: "(...) En ese orden, la Sala, de manera oficiosa, integró el análisis de los artículos 1, 4 y 65 de la Ley 1350 de 2009, que considera incumplidos, a pesar de que estas normas no fueron incluidas en la solicitud de cumplimiento presentada con la demanda, dejando de lado la institución de la constitución en renuencia, como requisito de procedibilidad de este medio de control. (...)

(...)

Por lo mismo, los artículos 1, 4 y 65 de la Ley 1350 de 2009 no deben ser objeto de un análisis integral en la sentencia si no constituyen las normas demandadas en el presente caso. La entidad no está obligada a cumplir con estos artículos en el contexto de la acción incoada, ya que no han sido establecidos como el foco principal del incumplimiento y, además, la entidad no ha sido constituida en renuencia respecto a estos artículos.

La constitución en renuencia es un requisito crucial para que proceda una acción de cumplimiento; sin esta formalidad, no se puede justificar el uso de este mecanismo.

Del mismo modo, para que sea procedente impartir órdenes en virtud de una acción de cumplimiento, es necesario que la entidad haya demostrado una actitud de renuencia en relación con la normativa que se reclama.

En el presente caso, se insiste que, el actor reclama a través del presente medio de control judicial el cumplimiento de los literales c) y e) del artículo 20 de la ley 1350 de 2009.

(...)

Finalmente, se encuentra que la Corte Constitucional, en sede de revisión, mediante la sentencia T-317-2013, tras analizar un conjunto normativo entre estos el artículo 6 y el literal C) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 ordenó la implementación de la provisión de todos los cargos de carrera que actualmente están ocupados en provisionalidad en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

(...)

Esto significa que la Corte ordenó que se lleve a cabo el proceso para llenar estos cargos de manera definitiva, eliminando la situación de provisionalidad y asegurando que todos los cargos de carrera estén debidamente ocupados con personal de carrera.

En este contexto, la acción de cumplimiento planteada no satisface el requisito de subsidiariedad porque ya existe una orden de tutela emitida por el órgano constitucional que ordena lo que se solicita en la demanda.

Para garantizar el cumplimiento de la sentencia de tutela, es suficiente con verificar si la providencia ha sido incumplida.

En efecto, le corresponde al juez constitucional revisar si la orden establecida en la sentencia (específicamente en el numeral sexto) ha sido ejecutada. Si se encuentra que no ha sido cumplida, se debe utilizar el proceso de desacato para determinar la responsabilidad subjetiva de los funcionarios implicados en el incumplimiento de la orden judicial. Esto implica identificar a aquellos individuos cuya negligencia o falta de acción ha causado el incumplimiento de la sentencia. (...)"

Nota de relatoría: 1) Frente a la orden dada a la Registraduría para que en el término de seis (6) meses convoque concurso para proveer todos los cargos de carrera que se encontraban provistos en provisionalidad, consultar sentencia de la Corte Constitucional T-317 de 2013, M.P. Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Fuente Formal: Ley 1350/2009 artículos 20, 1, 4, 65, 6, CN artículos 230, 125, 266; Decreto 111/1996 artículos 12, 13

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente:	LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	250002341000202401313-00
Demandante:	CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
Demandado:	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA CARRERA
Medio de control:	CUMPLIMIENTO
SENTENCIA	

Procede la Sala a decidir sobre la acción de cumplimiento interpuesta el señor Carlos Hernando Puerto Quiroga, quien actúa en nombre propio, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera.

Solicitud de acción de cumplimiento

Si bien en el escrito de la demanda, la parte actora no formuló un acápite de pretensiones, se advierte del contenido que lo pretendido es el cumplimiento de los literales c) y e) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009.

La parte actora narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

En ejercicio del derecho de petición radicado el 30 de abril de 2024 ante la oficina de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil se solicitó información sobre el número de cargos que tiene la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a nivel nacional.

Igualmente, se solicitó indicar de dichos cargos cuántos son de libre nombramiento y remoción, cuántos se encuentran provistos en carrera administrativa y cuántos en provisionalidad a la fecha de corte: 30 de abril de 2024.

Mediante oficio del 2 de mayo de 2024, la oficina de Talento Humano dio respuesta informando que el número de cargos de la planta de personal es de 4.114, detallando cómo se distribuyen en cada una de las regiones del país.

Se pudo determinar que de esos 4.114 cargos por lo menos 3.531 (85.82%) están provistos en provisionalidad, siendo cargos de carrera administrativa en vacancia definitiva, lo cual contraviene el artículo 125 de la Constitución que ordena que los cargos en las entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones del mismo artículo y su provisión debe hacerse por mérito.

En oficio del 7 de mayo de 2024, el actor solicitó al Registrador Nacional del Estado Civil y al Consejo Superior de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cumplimiento del artículo 20, literales c) y e) de la Ley 1350 de 2009.

Mediante un extenso documento de 23 de mayo de 2024, la entidad dio respuesta al requerimiento, argumentado, en conclusión, lo siguiente.

En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha sido renuente en el cumplimiento de su deber legal, sino que por el contrario, ha incumplido la obligación legal del artículo 65 de la Ley 1350 de 2009, toda vez que, se han venido adelantando las actividades necesarias, no solo para la realización del concurso público de méritos, sino que la entidad ha enfocado sus esfuerzos en acciones que permitan la implementación de todo el Sistema de Carrera Administrativa Especial que no sólo se constituye por el concurso público de méritos, sino que implica el desarrollo de diferentes herramientas de gestión del talento humano que permitan garantizar el cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, la Ley y la jurisprudencia.

Es inadmisibles que la entidad, luego de 12 años en que entró en vigencia la Ley 1350 de 2009, por medio de la cual se reglamenta la carrera especial de la entidad demandada, no haya cumplido con su deber constitucional y legal de implementar la carrera administrativa.

Además, alega la demandada, hay una falta de presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en su sentir ha impedido cumplir debidamente con el deber de implementar completamente el sistema del mérito.

Con el fin de verificar si la demandada hizo la solicitud de presupuesto referida, el 24 de mayo de 2024 el actor elevó una petición al ministerio aludido para que informara si la Registraduría Nacional del Estado Civil, en sus anteproyectos, había solicitado recursos para los concursos de méritos y si éstos habían sido aprobados.

En caso de no haberse aprobado, que indicara las razones concretas y claras por las cuales se abstenía de aprobar y disponer los recursos para que se convocara a los concursos de mérito para la provisión de cargos de carrera en vacancia definitiva.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio del 19 de junio de 2024, dio respuesta en los siguientes términos.



GBCE RJA1 WUZJ sAbLYBMV jTIV-Minor
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.gov.co>

No obstante, en relación con "la provisión de recursos para implementar en su totalidad las normas de carrera y cumplir con su deber constitucional y legal de proveer los empleos de carrera por concurso público de méritos", tanto para la vigencia 2023 como para 2024, se hizo explícito a la entidad los recursos previstos para tal fin, mediante oficios 2-2023-001051 del 11 de enero de 2023 y 2-2024-012691 del 14 de marzo de 2024, adjuntos.

Recalcamos entonces que los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva Sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

LELIO RODRÍGUEZ PABÓN
 Director General del Presupuesto Público Nacional (E)

Anexos: Comunicación con radicado 2-2023-001051 del 11 de enero de 2023 (2 folios)
 Comunicación con radicado 2-2024-012691 del 14 de marzo de 2024 (2 folios)

Es decir, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí ha girado recursos para que se implementen las normas de carrera y se convoque a concurso de méritos; nótese por ejemplo, que en el archivo designado como evidencia No. 1, vigencia 2024, aparecen los recursos para implementar el concurso de méritos con 26.000 millones de pesos.




continuación oficio

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL RUBRO OTRAS TRANSFERENCIAS DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN vigencia 2024		
03-03-01-999	Otras Transferencias Distribución Previo Concepto DGPPN	\$592.407.000.000
	Necesidades electorales: consultas internas, populares e interpartidistas, elecciones atípicas, mecanismos de participación	\$01.262.000.000
	Modificación de planta	\$9.245.000.000
	Supernumerarios para materia de identificación en cumplimiento de los acuerdos de paz \$5,9mm	\$5.900.000.000
	Concurso de méritos \$26 mm	\$26.000.000.000
LEVANTAMIENTOS		
	1-2024-004627 del 22 de enero de 2023: Modificación de la planta, elecciones complementarias y convenio policía nacional (EN TRÁMITE)	\$99.145.433.371
	1-2024-009458 del 5 de febrero de 2024: Consultas para conformación de áreas metropolitanas de "Suroccidente Colombiano", "Piedemonte Amazónico" y JAL (AUTORIZADO)	\$65.733.095.107
	1-2024-012616 del 14 de febrero de 2024: Realización de jornadas móviles de identificación dirigidas a la población en condición de vulnerabilidad (TRÁMITE ACTUAL)	\$18.358.526.183
	1-2024-010050 del 5 de marzo de 2024: Adquirir escritorios, sillas giratorias y fijas, y tándem con el fin de reemplazar elementos deteriorados a nivel nacional (TRÁMITE ACTUAL)	\$16.207.227.527
APROPIACIÓN DESPUES DE AUTORIZACIÓN		\$427.528.481.522

Fuente: GISC - DGPPN

El archivo denominado evidencia No. 2 sobre el presupuesto de funcionamiento 2023, contiene un oficio dirigido a la funcionaria Sabrina Cajiao que en el ítem otras transferencias, previo concepto de la "DGPPN", indica "*recursos programados para procesos electorales y concursos de méritos, se señala la módica suma de \$1.217.183.000.000 (un billón, doscientos diecisiete mil ciento ochenta y tres millones de pesos)*".

Lo anterior, deja en evidencia que contrario a lo argumentado por la demandada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí está asignando los recursos para que se implemente, en su totalidad, la carrera de la entidad y se convoque a concurso de méritos.

Contestación de la demanda

Registraduría Nacional del Estado Civil

El apoderado de la entidad se opuso a las pretensiones, con base en los siguientes argumentos.

Si bien el accionante presentó solicitudes para el cumplimiento de la norma que pretende hacer valer dicha manifestación no es suficiente para inferir el desacato de la Registraduría Nacional del Estado Civil al deber de convocatoria al concurso de méritos del sistema de carrera.

La entidad no ha desconocido la obligación a su cargo. Ha desarrollado actividades tendientes a poner en práctica el sistema de carrera que no es simplemente la realización del concurso meritocrático, sino la estructuración y puesta en marcha de diferentes herramientas de gestión y administración del talento humano, a saber.

Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral, actualización del Registro Público de carrera e implementación del Sistema de Estímulos e Incentivos, como se ha propuesto por el Consejo Superior de Carrera.

La Registraduría Nacional del Estado Civil sí ha venido solicitando presupuesto para la realización del concurso de méritos, a fin de proveer los empleos de carrera.

Mediante Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023 y su modificación, el Decreto 163 del 14 de febrero de 2024, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene una apropiación por \$26.000.000.000 en el rubro OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN destinada para el concurso de méritos.

Por lo tanto, como lo acepta el demandante, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha cumplido con el deber de requerir los recursos para implementar no sólo el concurso de méritos, sino de las herramientas de gestión del talento humano que componen el Sistema de Carrera Administrativa Especial.

El demandante pretende inducir a error al Tribunal, señalando que la Registraduría Nacional del Estado Civil respondió -lo cual no es cierto- que por la falta de asignación de recursos no se ha realizado el concurso de méritos.

Adicionalmente, la Gerencia del Talento Humano, oficio del 24 de junio de 2024, solicitó a la Directora Financiera efectuar las gestiones necesarias para la consecución de los recursos, y así continuar con la implementación del sistema de la carrera administrativa especial y la gerencia pública en la entidad.

Lo anterior, con el fin de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asigne el presupuesto estimado y la entidad pueda adelantar acciones tendientes a la provisión de los empleos de carrera administrativa, de gerencia pública y demás acciones necesarias para el efecto.

El valor estimado para adelantar el proceso de selección meritocrático es de \$2.352.897.402.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, comunicación con radicado No. 2-2024-037529 del 11 de julio de 2024, "*autorizó levantamientos previo concepto del rubro A-03-03-01-999 "Otras transferencias distribución previo concepto DGPPN"*", que para efectos del desarrollo del concurso de méritos se efectuó modificación del anexo 1 del Decreto de Liquidación en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la vigencia fiscal 2024, mediante Resolución No. 7221 del 16 de julio de 2024, por valor de \$2.352.897.402.

En razón de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante comunicación con radicado No. 2-2024-041787 del 05 de agosto de 2024, aprobó la operación presupuestal de traslado contenida en la Resolución No. 7221 del 16 de julio de 2024, por \$2.352.897.402.

La pretensión que se invoca con la acción persigue el cumplimiento mediante un gasto del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con los recursos suficientes, por ende es improcedente (artículo 9, Ley 393 de 1997).

El artículo 65 de la Ley 1350 de 2009 establece un plazo que fue extendido hasta el 6 de agosto de 2012, mediante el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha desarrollado actividades encaminadas a su cumplimiento, entre las que se encuentran.

A) La implementación total del Sistema de Carrera Administrativa Especial, tales como:

Actividades Preparatorias	Estado de avance
1.- Actualización del Registro Público de la Carrera Administrativa - casos a nivel Nacional	Finalizada
2.- Actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales	En continuo proceso de análisis y actualización
3.- Adopción del Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral de los Servidores de Carrera Administrativa o en periodo de prueba (Acuerdo 001 de 2018 y acuerdo 001 de 2021 del Consejo Superior de Carrera)	Finalizada
4.- Preparación de la documentación técnica para la realización de la Convocatoria de concurso abierto de méritos	En proceso de actualización
5.- Solicitud de presupuesto para efectuar el concurso de méritos para la provisión de los empleos de la planta de personal, en cada una de las vigencias fiscales desde el año 2012 hasta el año 2024.	Solicitud efectuada para cada vigencia
6.- Presentación y aprobación del nuevo Código Electoral ante el Congreso de la República – Corte Constitucional	En proceso
7.- Proceso de actualización normativa frente a la modernización y profesionalización de la planta global de la Registraduría Nacional del Estado Civil como consecuencia de la aprobación del nuevo Código Electoral	Pendiente
8. Desarrollo de las gestiones administrativas, estudios de mercado, contratación universidad o institución de educación superior, y concurso de méritos	Pendiente

Con respecto a las actividades preparatorias que se encuentran en proceso, resalta varias situaciones en particular.

La expedición de la Resolución No. 3159 de 2009 *"Por la cual se conforma la lista de elegibles, según lo previsto en la Convocatoria No. 003 del 16 de diciembre de 2008 para proveer sesenta y cuatro (64) cargos de Delegado Departamental 0020-04, empleos de libre remoción del Nivel Directivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil"*, en acatamiento de lo resuelto en la Sentencia C -230 A del 6 de marzo de 2008.

La suscripción de tres contratos de prestación de servicios profesionales en el mes de julio de 2024, con el fin de actualizar la documentación e insumos para iniciar las gestiones preparatorias de un concurso de méritos para la provisión de los empleos que otorgan derechos de carrera administrativa.

Para cumplir con el artículo 26 de la Ley 1350 de 2009, el Consejo Superior de Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció en reunión desarrollada en el presente año que se han estructurado y desarrollado las siguientes fases para el desarrollo y culminación del concurso de méritos y todo lo que esto implica (fases de planeación y ejecución).

En conclusión, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido adelantando las gestiones necesarias para la implementación del Sistema de Carrera Administrativa, que no es simplemente la realización del concurso meritocrático sino la estructuración y puesta en marcha de las diferentes herramientas de gestión y administración del talento humano.

Las actuaciones administrativas se encuentran supeditadas a la revisión automática de constitucionalidad efectuada por la Corte Constitucional al nuevo Código Electoral, que implica modificaciones a la planta de personal y, de esta forma, la imposibilidad de llevar a cabo el concurso hasta tanto culmine su trámite de aprobación.

Dicho proyecto contempla en los artículos 27, 28, 29 y 30, entre otros, la profesionalización de nuevos cargos.

La implementación repentina y total del sistema de carrera generaría los siguientes riesgos en la estabilidad de la institución.

a) falta de experiencia previa por parte de la entidad en el desarrollo de concursos de mérito.

b) carencia de herramientas informáticas para adelantar el proceso de selección de manera inmediata que de soporte a la totalidad de las actividades.

c) sería necesario construir más de 60 tipos de prueba, dependiendo de la especificidad de los empleos. Esto hace que sea requerida la construcción y validación mínima de 12000 ítems (preguntas) y casos asociados, para el proceso de selección.

d) identificar las instituciones de educación superior competentes, con suficiente experiencia, para elaborar un proceso de estas características, que cuente con la capacidad técnica, operativa y logística requeridas.

e) perder, al menos en parte, la gestión del conocimiento propio del recurso humano de la entidad en áreas específicas de conocimiento.

Trámite de la actuación

En auto de 25 de julio de 2024, se admitió la demanda, se ordenó notificar al Registrador Nacional del Estado Civil y se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda.

Mediante memorial radicado a través de la plataforma Samai, la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda el 6 de agosto de 2024.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico

Consiste en determinar si debe ordenarse a la Registraduría Nacional del Estado Civil el cumplimiento de los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 6 de agosto 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.”*.

Cuestión previa

La entidad propuso la excepción de improcedencia de la acción por cuanto la norma que se estima incumplida genera un gasto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil afirma que según las pruebas aportadas por el demandante, ha venido solicitando el presupuesto para realizar el concurso de méritos y la entidad tiene una apropiación por valor de \$26.000.000.000 en el rubro “*OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN*”. destinada para el concurso.

Así mismo, indicó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante comunicación con radicado No. 2-2024-041787 del 05 de agosto de 2024, aprobó operación presupuestal de traslado contenida en la Resolución No. 7221 del 16 de julio de 2024, por valor de \$2.352.897.402; sin embargo, se requieren recursos adicionales a los contemplados para el desarrollo del Concurso de Méritos.

La Sala desestimaré el argumento de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la improcedencia de esta acción por implicar gasto, porque la limitante que consagra la Ley 393 de 1997 (artículo 9, párrafo), se refiere a las normas que “establezcan” gasto, esto es, las de orden presupuestal.

Sin embargo en el presente asunto, de acuerdo con lo afirmado por la demandada, el gasto ya se presupuestó y apropió en la medida en que la entidad cuenta con una apropiación por valor de \$26.000.000.000 en el rubro “*OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN*”, destinada para el concurso de méritos.

Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación con radicado No. 2-2024-041787 del 5 de agosto de 2024, aprobó la operación presupuestal de traslado contenida en la Resolución No. 7221 del 16 de julio de 2024, por \$2.352.897.402.

De otro lado, no resulta clara la afirmación en el sentido de que se requiere de recursos adicionales a los ya contemplados, pues no se explica cuál es la magnitud del faltante ni la razón por la cual los recursos apropiados son insuficientes para el logro del cometido de que se trata.

En conclusión, se procederá a estudiar en fondo de la cuestión.

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

El artículo 87 de la Constitución Política dispone.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, a saber.

(i) El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1.

(ii) El cumplimiento del mandato debe corresponder a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6.

(iii) El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones de públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8.

(iv) Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente; las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos; y no procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

Norma que estima incumplida la parte demandante

Ley 1350 de 6 de agosto de 2009, dispone.

“ **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:

(...)

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;

(...)

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.”.

Los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 regulan las clases de nombramiento que pueden efectuarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil (provisional, discrecional y en encargo), respecto de los cuales la norma explica en qué consisten y el término por el que debe hacerse el nombramiento.

Además, se indica que en el transcurso de los términos citados se deberá adelantar el concurso respectivo para proveer el empleo definitivo.

Si bien los literales c y e no establecen expresamente a cargo de qué autoridad está el deber de adelantar el concurso respectivo para proveer empleos de manera definitiva, el conjunto de las disposiciones que componen la Ley 1350 de 2009 permite advertir que el cumplimiento de dicho deber está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera.

En efecto, el artículo 1 de la Ley 1350 de 2009, dispone que el objeto de la ley es regular la Carrera Administrativa Especial para los servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Además, el artículo 4, *ibídem*, establece que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la dirección y administración de la Carrera a través del Consejo Superior de la Carrera, con la participación de los demás Órganos de Administración de la Carrera, el Registrador Nacional, los delegados de este y los Registradores del Estado Civil a nivel seccional.

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009, a partir de la vigencia de esta ley la Registraduría Nacional del Estado Civil realizará las acciones necesarias para poner en práctica el Sistema de Carrera Especial que debe operar plenamente dentro de los 24 meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha ley.

El análisis anterior efectuado por la Sala, que integra las normas que se considera incumplidas por el demandante con otras que no fueron invocadas por este, tiene sustento en la siguiente decisión del H. Consejo de Estado, Sección Quinta, según la cual corresponde al juez de la acción de cumplimiento efectuar la integración normativa mencionada¹.

“2.3.6. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “deberes”. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “imperativo e inobjetable” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ahora bien, el artículo 5º de la Ley 393 de 1997 señala que la presente acción se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, es decir, impone al demandante la carga de establecer, tanto para la constitución en renuencia y la interposición de la demanda, la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones públicas que debe cumplir la norma.

No obstante, el inciso final impone al juez el deber, en todo caso, de notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido. Es decir, si el demandante yerra al determinar la parte obligada a cumplir el precepto, **o si la norma cuyo cumplimiento se pretende no indica de manera expresa la autoridad que tiene a su cargo hacerlo efectivo, el juez deberá estudiar el conjunto de normas que integran el sistema jurídico vigente, identificarla y vincularla al proceso.**

¹ Sentencia de 29 de abril de 2021, H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente No. 54001-23-33-000-2020-00616-01(ACU), Consejero Ponente, Dr. Luis Alberto Álvarez Parra.

Igual deber tendrá el juez si la autoridad que señala la norma cuyo cumplimiento se pretende, fue suprimida, fusionada o escindida, caso en el cual tendrá que efectuar el estudio respectivo para identificar, en la actualidad, qué autoridad debe cumplir la norma correspondiente.

No puede afirmarse, entonces, la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende requiera del análisis de otros preceptos o no precisa la autoridad obligada, pues lo que realmente aquella debe prescribir es un “deber”. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

(...)”.

En conclusión, de los literales c y e del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 y de las demás normas de esta ley, analizadas en precedencia, se advierte la existencia de un mandato imperativo e inobjetable consistente en adelantar el concurso respectivo para proveer los empleos de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En este sentido, resulta pertinente recordar que según las afirmaciones de la entidad accionada, esta cuenta con recursos para atender el proceso de selección de que se trata los cuales se entienden suficientes, de acuerdo con el principio de planificación presupuestal (artículos 12 y 13, Decreto 111 de 1996), pues de otra manera no se habrían apropiado con ese expreso propósito.

Del mismo modo cabe señalar que desde la última prórroga para la implementación del sistema especial de carrera (6 de agosto de 2012), han transcurrido más de 12 años sin que se implemente el proceso de ingreso a la administración por el sistema objetivo de méritos de oposición en concurso público y abierto.

Esta mora en la adopción del sistema de carrera, hace exigible el cumplimiento de la normativa de que se trata.

El conjunto de circunstancias anteriores, pone de relieve que la omisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil ha impedido la plena aplicación del artículo

125 de la Constitución, que establece como regla general que los empleos en las entidades y órganos del Estado son de carrera.

Así mismo, del inciso 3 del artículo 266 de la Constitución: *“La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.”*.

Si bien el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997 establece un plazo de diez (10) días hábiles para el cumplimiento de la sentencia, contado a partir de la fecha de ejecutoria, dadas las características y la magnitud del proceso de selección, la Sala fijará, con tal propósito, un término de seis (6) meses.

Por lo tanto, esta Sala de decisión ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia convoque a concurso para la provisión de la totalidad de los empleos de carrera de la entidad, en los términos de la Ley 1350 de 2009.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- ACCÉDESE a las pretensiones de la demanda.

ORDÉNASE a la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia convoque a concurso para la provisión de la totalidad de los empleos de carrera de la entidad, en los términos de la Ley 1350 de 2009.

SEGUNDO.- Conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997 la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera, presentará informes mensuales, una vez ejecutoriada la presente en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento anterior.

TERCERO.- RECONOCER PERSONERÍA al abogado Lázaro Ramírez Salazar, identificado con C.C. No. 80.194.682 y T.P. No. 212.498 del C. S. de la J., para representar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los términos y para los efectos del poder conferido, que se allegó junto con la contestación de la demanda.

CUARTO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en Sala.

Firmada electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmada electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Con salvamento de voto
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,
CONSEJO SUPERIOR DE LA CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta subsección, me permito exponer las razones por las cuales suscribo la providencia de la referencia con salvamento de voto, previa reseña de los antecedentes del caso.

1. Antecedentes

1.1. Solicitud

El ciudadano Carlos Hernando Puerto Quiroga, en nombre propio, ejerció acción de cumplimiento en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera, con el fin de obtener el cumplimiento de normas con fuerza material de ley contenidas en los literales c) y e) del artículo 20 de la ley 1350 de 2009¹.

1.2. Hechos

Inicialmente, el 30 de abril de 2024, se presentó una solicitud de información a la oficina de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil para conocer el número total de cargos en su planta de personal a nivel nacional, así como la

¹ 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

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

distribución de esos cargos entre los de libre nombramiento y remoción, los provistos en carrera administrativa y los en provisionalidad hasta esa fecha.

La respuesta, recibida el 2 de mayo de 2024, informó que la planta de personal cuenta con **4.114 cargos distribuidos en las diferentes regiones del país.** De estos, se determinó que al menos **3.531 cargos (equivalente al 85.82%) están ocupados en provisionalidad.** Estos cargos están en vacancia definitiva y deberían ser ocupados por personas en carrera administrativa, de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, que establece que los cargos en las entidades del Estado deben ser ocupados por mérito y que la carrera administrativa es el sistema general de provisión de cargos públicos, salvo algunas excepciones.

Posteriormente, en oficio fechado el 7 de mayo de 2024, el accionante pidió al Registrador Nacional del Estado Civil y al Consejo Superior de la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil el cumplimiento del **artículo 20, literales c) y e) de la Ley 1350 de 2009.**

2. Sentencia objeto de salvamento de voto

La Sala mayoritariamente declaró el incumplimiento del marco normativo demandado (artículo 20, literales c) y e) de la Ley 1350 de 2009), al señalar que, aunque dichos literales no especifican claramente qué autoridad debe adelantar el concurso para proveer empleos de manera definitiva, el conjunto de disposiciones de la ley indica que este deber corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil, específicamente al Consejo Superior de la Carrera.

En efecto, luego de analizar los artículos 1, 4 y 65 de la Ley 1350 de 2009 -normas que no fueron objeto de demanda y para las cuales no se estableció el requisito de requerimiento previo a la entidad- se concluyó que, a partir de la vigencia de la ley, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe implementar las acciones necesarias para

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

poner en práctica el Sistema de Carrera Especial y asegurar su funcionamiento dentro de los 24 meses siguientes.

En ese orden, la Sala, **de manera oficiosa**, integró el análisis de los artículos 1, 4 y 65 de la Ley 1350 de 2009, que considera incumplidos, a pesar de que estas normas no fueron incluidas en la solicitud de cumplimiento presentada con la demanda, dejando de lado la institución de la constitución en renuencia, como requisito de procedibilidad de este medio de control. De hacerlo entonces, bastaría, como en antaño sucedía con la invocación de las fuentes de derecho en materia laboral, considerando que se cumple el requisito solo citando el artículo 1º y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo. En nuestro caso, entonces, la acción de cumplimiento no debería tener este requisito de procedibilidad y bastaría simplemente con recodarle al juez, el cumplimiento bajo juramento del artículo 230 de la Constitución, en tanto que es el perito conocedor del ordenamiento jurídico vigente. Pero eso no es la acción de cumplimiento, que requiere la existencia de una norma incumplida, que sea, clara, expresa y actualmente exigible, y no del ordenamiento jurídico que regula la materia.

Al respecto, se precisó que tanto los literales c) y e) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 como las demás normas analizadas de esta ley evidencian un mandato imperativo e inobjetable para llevar a cabo el concurso respectivo destinado a proveer los empleos de carrera en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En relación con el incumplimiento señalado, destaca que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha afirmado contar con los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de selección requerido y que estos recursos son suficientes para atender el proceso de provisión de cargos de manera definitiva, de acuerdo con el principio de planificación presupuestal, conforme al principio de planificación presupuestal regulado en los artículos 12 y 13 del Decreto 111 de 1996.

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

Del mismo modo, se señala que, desde la última prórroga para la implementación del sistema especial de carrera el 6 de agosto de 2012, han pasado más de 12 años sin que se haya implementado el proceso de ingreso a la administración mediante el sistema objetivo de méritos de oposición en concurso público y abierto. Esta demora en la adopción del sistema de carrera hace que el cumplimiento de la normativa correspondiente sea exigible.

En ese orden de ideas, la providencia concluyó que la omisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil ha impedido la plena aplicación del artículo 125 y del inciso del artículo 266 de la Constitución, los cuales establecen como regla general que los empleos en las entidades y órganos del Estado deben ser de carrera.

3. Motivos de salvamento de voto

Con mi acostumbrado respeto, manifiesto en esta oportunidad que no comparto la decisión mayoritaria de la Sala por las siguientes razones:

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos, que imponen ajustes presupuestales, y como tal la ejecución de gastos, que la torna improcedente.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario; es decir, solo se puede utilizar cuando no hay otros mecanismos judiciales disponibles para lograr el cumplimiento de la norma o acto que estima incumplidos.

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

Además, no es aplicable para exigir el cumplimiento de normas o actos que impliquen gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: (i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; (iii) que la norma esté vigente; (iv) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; (v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y (vi) que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el acatamiento de normas que establezcan gastos.

Como quedó expuesto en los antecedentes, el demandante pretende el cumplimiento de los literales c) y e) del artículo 20 de la ley 1350 de 2009 para que la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera lleve a cabo el concurso destinado a proveer los empleos de carrera en la entidad.

Debe advertirse que en la constitución de la renuencia de la entidad accionada y posteriormente en la demanda, el señor Carlos Hernando Puerto Quiroga únicamente reclamó el efectivo cumplimiento de los literales c) y e) del artículo 20 de la ley 1350 de 2009.

Es claro, entonces, que la controversia está limitada a la eficacia material del citado precepto, por lo cual la pretensión y la orden que persigue con el ejercicio de la acción deben entenderse referidas exclusivamente al segmento legal aludido.

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

Por lo mismo, los artículos 1, 4 y 65 de la Ley 1350 de 2009 no deben ser objeto de un análisis integral en la sentencia si no constituyen las normas demandadas en el presente caso. La entidad no está obligada a cumplir con estos artículos en el contexto de la acción incoada, ya que no han sido establecidos como el foco principal del incumplimiento y, además, la entidad no ha sido constituida en renuencia respecto a estos artículos.

La constitución en renuencia es un requisito crucial para que proceda una acción de cumplimiento; sin esta formalidad, no se puede justificar el uso de este mecanismo.

Del mismo modo, para que sea procedente impartir órdenes en virtud de una acción de cumplimiento, es necesario que la entidad haya demostrado una actitud de renuencia en relación con la normativa que se reclama.

En el presente caso, se insiste que, el actor reclama a través del presente medio de control judicial el cumplimiento de los literales c) y e) del artículo 20 de la ley 1350 de 2009.

Sin embargo, tal como se advierte en la sentencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Superior de la Carrera no ha demostrado ser renuente frente al requerimiento del marco legal solicitado, sino que, por el contrario, viene solicitando provisión presupuestal para llevar a cabo la implementación del sistema especial de carrera, en efecto señala venir adelantando el procedimiento para proveer los cargos de la entidad mediante la implementación total del Sistema de Carrera Administrativa Especial, de las cuales se destaca la finalización en procesos tales como; la actualización del registro público de la carrera administrativa, la adopción del sistema de evaluación de desempeño laboral de los servidores de carrera administrativa o en periodo de prueba. En proceso de actualización; el manual específico de funciones y competencias laborales y la preparación de la documentación técnica para la realización de la convocatoria de concurso abierto de méritos.

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

Ahora bien, se destaca que uno de los obstáculos para cumplir con la efectividad de la implementación de Sistema de Carrera Administrativa Especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil es la falta de presupuesto para efectuar el concurso de méritos para la provisión de empleos de la planta global de personal en cada una de las vigencias fiscales desde el año 2012 hasta la presente anualidad.

En tal sentido, debió declararse que el elemento de exigibilidad no se encuentra presente debido a que la norma demandada implica la asignación de gastos o la realización de erogaciones a cargo de la Nación.

Finalmente, se encuentra que la Corte Constitucional, en sede de revisión, mediante la sentencia T-317-2013², tras analizar un conjunto normativo entre estos el artículo 6 y el literal C) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009 ordenó la implementación de la provisión de todos los cargos de carrera que actualmente están ocupados en provisionalidad en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Al respecto la Corte precisó:

(...)

2.9.3.5. *En desarrollo del artículo 266 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, el Congreso de la República expidió la Ley 1350 de agosto de 2009, mediante la cual dotó a la Registraduría Nacional del Estado Civil de una “carrera administrativa especial”, sujeta a normas autónomas y sometidas a la administración y vigilancia de la propia entidad, derogando las disposiciones del régimen de carrera anterior.*

(...)

2.9.3.8. *Ahora bien, en el presente caso, la Sala advierte que el señor Abraham Moisés Posada Sampayo, al momento de la destitución, ocupaba el cargo de Registrador Especial 0065-03 de Cartagena, el cual para ese entonces era de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1350 de 2009 y la interpretación que del mismo hizo esta Corporación en sentencia C-553 de 2010, en la*

² [T-317-13 Corte Constitucional de Colombia](#)

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

actualidad es de libre remoción y no de libre nombramiento, razón por la cual el mencionado cargo ha debido ser ocupado en la forma de que trata el literal c) del artículo 20 de la Ley 1350/09. Nombramiento que estaría vigente, como máximo, por el periodo previsto en dicha disposición.

2.9.3.9. *Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta que (i) a la fecha no se tiene conocimiento de que la entidad haya hecho un concurso público para la provisión del cargo objeto de debate y (ii) esta Corporación ha ordenado en otras ocasiones la realización de concursos de méritos para la provisión de cargos de carrera de entidades públicas como la Fiscalía General de la Nación (Sentencia SU-446 de 2011) y la Procuraduría General de la Nación (Sentencias C-101 y T-143 de 2013), se ordenará a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad.*

En todo caso, en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá haber culminado dichos concursos y provisto los respectivos cargos.

2.9.3.10. *Finalmente, sin perjuicio de los términos y condiciones generales que se establezcan para el diseño y desarrollo del concurso, su realización puede designarse a terceras instancias que cuenten con las herramientas técnicas y el personal adecuado para ese efecto, como la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, la cual de conformidad con los artículos 130 Superior y 7 de la Ley 909 de 2004, es “encargada de administrar y vigilar las carreras administrativas de los servidores públicos, con la excepción prevista en el artículo 130 superior; (...)” y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, entidad que tiene dentro de sus funciones “Realizar en los términos de ley concursos para ingreso al servicio público, brindar capacitación y asesoría en materia de carrera administrativa a los organismos de las ramas del poder público y sus funcionarios, para lo cual podrá suscribir contratos y/o convenios con dichas entidades públicas.”*

2.9.3.11. *Así, aunque en principio no les correspondería a la CNSC y a la ESAP la administración y vigilancia del concurso y la realización del mismo, respectivamente, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y estabilidad, predicables de toda modalidad de ingreso, permanencia y retiro del servicio público, la Sala de Revisión recomienda su vinculación.*

(...)

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el presente proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR, por las razones manifestadas en la parte motiva de esta providencia, la Sentencia del 26 de enero de 2012 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en cuanto denegó la tutela impetrada

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

*por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En su lugar, **CONCEDER** el amparo solicitado.*

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS la sentencia de fecha 30 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el señor Abraham Moisés Posada Sampayo tras ser declarado insubsistente en el cargo de Registrador Especial 0065-03 de Cartagena.

CUARTO.- ORDENAR al Tribunal Administrativo de Bolívar que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, dicte sentencia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por Abraham Posada Sampayo contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo expresado en esta providencia.

QUINTO.- ORDENAR, por Secretaría General la devolución del expediente correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, iniciado por el señor Abraham Sampayo Posada en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, radicado bajo el número 13001-23-31-03-2002-01001-00, al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena.

SEXTO.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer **todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad**. En todo caso, en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá haber culminado dichos concursos y provisto los respectivos cargos. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y estabilidad, predicables de toda modalidad de ingreso, permanencia y retiro del servicio público, la Sala de Revisión recomienda la vinculación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Esto significa que la Corte ordenó que se lleve a cabo el proceso para llenar estos cargos de manera definitiva, eliminando la situación de provisionalidad y asegurando que todos los cargos de carrera estén debidamente ocupados con personal de carrera.

PROCESO No.: 25000234100020240131300
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: CARLOS HERNANDO PUERTO QUIROGA
DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, CONSEJO SUPERIOR DE LA
CARRERA
ASUNTO: SALVAMENTO DE VOTO

En este contexto, la acción de cumplimiento planteada no satisface el requisito de subsidiariedad porque ya existe una orden de tutela emitida por el órgano constitucional que ordena lo que se solicita en la demanda.

Para garantizar el cumplimiento de la sentencia de tutela, es suficiente con verificar si la providencia ha sido incumplida.

En efecto, le corresponde al juez constitucional revisar si la orden establecida en la sentencia (específicamente en el numeral sexto) ha sido ejecutada. Si se encuentra que no ha sido cumplida, se debe utilizar el proceso de desacato para determinar la responsabilidad subjetiva de los funcionarios implicados en el incumplimiento de la orden judicial. Esto implica identificar a aquellos individuos cuya negligencia o falta de acción ha causado el incumplimiento de la sentencia.

En los términos expuestos, queda presentado mi salvamento de voto.

Firmado Electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
MAGISTRADO

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya - Sección Primera Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

C.A.O.C.