



1566

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00

Cartagena de Indias D.T y C, treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-008-2017-00165-00
Demandante	HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ
Demandado	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
Tema	INSUBSISTENCIA RÉGIMEN ESPECIAL REGISTRADURÍA
Sentencia No	0148

### 1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO dentro de la demanda presentada por HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ, a través de apoderado judicial, contra la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

### 2. ANTECEDENTES

#### PRETENSIONES:

1-Que se declare la nulidad de la resolución No. 1162 del 09 de febrero de 2017, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se declaró insubsistente al Dr. HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, del cargo de Delegado Departamental 0020-04, a partir del 13 de febrero de 2017.

Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene lo siguiente:

2-El reintegro del demandante, con efectividad a partir del día 13 de febrero de 2017, y sin solución de continuidad.

3-La cancelación total de los sueldos y prestaciones sociales legales, extralegales y convencionales, que se paguen en la Registraduría Nacional del Estado Civil, que se causen desde la fecha del retiro, hasta el día en que efectivamente se lleve a cabo su reintegro a la entidad, tales como: prima técnica, prima conforme a la Ley 4ª, auxilio de alimentación, prima de navidad, prima de servicio, bonificación por servicio, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por recreación, cesantías, intereses de cesantías, aportes a la seguridad social, aportes parafiscales, y demás emolumentos legales y extralegales.

4-Que se reconozca y paguen las primas electorales, que se causen en lo sucesivo, desde la fecha del retiro, hasta el día en que efectivamente se lleve a cabo su reintegro a la entidad.

5-Que los valores que sean reconocidos, sean actualizados conforme al IPC, desde la fecha en que se causen, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ordene el reintegro.

6-Que se condene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a pagar al demandante, los perjuicios morales que le fueron causados, los cuales se estiman en suma equivalente a 100 SMLMV.





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

7-Que se condene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a pagar al demandante, los perjuicios por concepto de daño emergente que le fueron causados, los cuales se estiman en la suma de 10.900.000, los cuales son producto del pago para la representación jurídica del presente proceso y búsqueda del material probatorio.

8-Que se condene en costas a la entidad demandada.

### **HECHOS**

Se tienen como hechos de la parte demandante los expuestos en el libelo demandatorio, los cuales se sintetizan así:

-Luego de agotada la convocatoria No. 003 del 16 de diciembre de 2018 – adelantada para proveer, mediante concurso abierto de méritos, 64 cargos de Delegado del Registrador Nacional 0020-04 -, por medio de la Resolución No. 3296 de 27 de mayo de 2009, el Registrador Nacional del Estado Civil, nombró con carácter ordinario en la planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, para desempeñar el cargo de Delegado Departamental 0020-04 de la planta global de la sede central, siendo posesionado el día 01 de junio de 2009 en la Delegación Departamental de Bolívar.

-El día 09 de diciembre de 2016 el doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ fue capturado por el presunta conducta punible de concusión, y en audiencia preliminar de imposición de medida de aseguramiento, que concluyó el día 23 de diciembre de 2016, se cobijó a dicho señor con medida de aseguramiento privativa de la libertad consistente en detención domiciliaria.

-Con Resolución 1162 del 09 de febrero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil, declaró insubsistente al doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, del cargo de Delegado Departamental 0020-04, a partir del día 13 de febrero de 2017.

-Argumentó la parte demandante, que dicha resolución contiene vicios que conllevan a su nulidad, tales como: haber sido expedida con infracción de las normas en que debía fundarse, en forma irregular, mediante falsa motivación y con desviación de las atribuciones propias de quien la profirió.

-Así mismo sostuvo, que en el caso del doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, tendiendo en cuenta que se trataba de un funcionario de carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debió aplicársele el artículo 359 de la Ley 600 de 2000, según el cual, es menester antes que un servidor público sea capturado, aplicarle la suspensión en el ejercicio del cargo que viene ocupando, en aras de preservar intereses y valores constitucionales relevantes, tales como la continuidad y normal desarrollo de la función pública.

Y además adujo, que con la expedición de la Resolución No. 1162 del 09 de febrero de 2017, al doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, se le lesionaron derechos inherentes al ámbito personal, familiar y profesional, al poner en tela de juicio su buen nombre.

### **- FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES**

Considera el apoderado judicial de los accionantes que con la expedición del acto acusado los accionados han trasgredido las siguientes normas:

1- Constitucionales: Artículos 1, 2, 13, 29, 53, 125, 209 y 266.



1567



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

- 2- Legales y Normativos: Artículos 44, 88 y 138 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; ley 1350 de 2009; artículo 359 de la ley 600 de 2000.
- 3- Jurisprudenciales: Corte Constitucional C-230 A de 2008; C-553 de 2010; C-289 de 2012; C-774 de 2001; T-317 de 2013 y T-627 de 2016.

Como concepto de violación de las normas, en concreto, planteó lo siguiente:

Los actos administrativos acusados de nulidad en esta acción son abiertamente ilegales y por lo tanto deben ser declaradas nulas por adolecer de los vicios que a continuación se enuncian y explican, ya que fueron expedidos con violación y quebranto de las normas en que debía fundarse, fueron expedidos en forma irregular, fueron expedidos con falsa motivación es decir que los fundamentos no son reales, con desviación de poder, por lo que estos actos administrativos atacados en esta acción son ilegales.

El acto administrativo de nombramiento del señor HUMBERTO CEBALLOS FERNÁNDEZ, expedido por el Registrador Nacional del Estado Civil, el cual emana de un proceso de selección y debe ser desvirtuada en su integridad, y en razón a ello su situación administrativa no era equiparable a la de los señores Abraham Posada Sampayo y Patricia Eugenia Jiménez Massa, quienes no habían ingresado por concurso de méritos; por lo que la consecuencia natural, universal y jurídica es que todos los funcionarios se rijan tanto para su ingreso como para su retiro por la reglas de la carrera administrativa especial, desconociéndose tal situación en la declaración de insubsistencia del señor CEBALLOS FERNÁNDEZ.

**- CONTESTACIÓN**

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:**

Pese a que estamos ante un cargo de libre nombramiento y remoción, el demandante tuvo acceso al cargo mediante proceso meritocrático, con total lealtad procesal y transparencia, se procedió a motivar la Resolución objeto del proceso, lo cual se hizo proporcionada y razonadamente; sobre el particular, sin mayor explicación, basta decir, que se lee en la demanda, que el demandante admite que fue objeto de medida de aseguramiento privativa de la libertad; y salta a la vista, conforme la sana lógica lo indica, que ello se dio dentro de investigación penal por cuestiones relacionadas con la función misional de la Entidad, como lo son irregularidades presuntamente cometidas en comicios democráticos.

Lo anterior es así, como quiera que la imposición de una medida de aseguramiento no es encubierta, se realiza de forma pública, o en audiencia pública, y por ello es perfectamente natural que concurren los medios de comunicación, los cuales siendo de trayectoria y serios, conocedores de las implicaciones de publicar falsedades, proceden a las publicaciones correspondientes, con todo el profesionalismo y rigor que ello implica.

A su turno, la imposición de una medida de aseguramiento por actores ajenos a la Registraduría Nacional del Estado Civil no es caprichosa ni antojadiza, pues para que ello ocurra es menester contar con suficiente material probatorio aunado a la verificación de la ocurrencia de riesgos de tal calado que llevan al juez de garantías a adoptar la medida. Ahora bien, un buen administrador, para efectos de verificar su planta de personal, máxime en tratándose de la máxima cabeza de la Entidad a nivel territorial, no puede hacerse el ciego ante tamaño antecedente, y si a eso se le suma el conocimiento de la existencia de procesos disciplinarios en curso, se colige, sin hesitación





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

alguna, la concurrencia de hechos que inexorablemente llevan a la pérdida de la confianza, por lo que se concluye que, la motivación que tuvo la Resolución respectiva, siendo ello razonable y proporcional.

Destacándose que no tienen aplicación la sentencia C-553 de 2010, esbozada por el actor, que indica que los cargos referidos únicamente en el literal a) del artículo 6 de la ley 1350 de 2009 son de libre remoción, debiéndose decir que dicha sentencia se torna en lo que se conoce como “fallo inocuo”, ya que la Corte Constitucional no realizó la debida integración normativa que dejó vigentes normas que indican que cargos gerenciales y directivos, como lo es el de Delegado Departamental de la entidad (máxima autoridad a nivel territorial o departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil) son de libre nombramiento y remoción, y respecto de estos se predica la discrecionalidad, de donde se concluye que la Resolución objeto del proceso, es plenamente legal y legítima, y ni siquiera requería de motivación. Lo mencionado igualmente guarda consonancia con lo establecido en el artículo 230 de la misma constitución, según el cual, los jueces en sus providencias, solo están sujetos al imperio de la ley, es decir, a los preceptos emanados de otro poder judicial como lo constituye el legislador.

Lo dicho igualmente encuentra justificación el hecho de que el demandante no se encuentra inscrito en el registro público de Carrera Administrativa Especial del ente demandado, tal como consta en la certificación de fecha 22/10/2018 suscrita por el Coordinador del Grupo de Carrera Administrativa Especial; pero finalmente se destaca que el acto administrativo estuvo motivado de manera razonable y proporcional y se explicó detalladamente lo atinente a la pérdida de confianza.

#### **- TRÁMITES PROCESALES**

La demanda fue presentada en la fecha 21 de julio de 2017, siendo admitida el 12 de septiembre de dicha anualidad, y notificada al demandado por estado electrónico N° 120 de 2017, tramitándose posteriormente discusión relativa a la competencia por cuantía ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, entidad judicial que finalmente resuelve competente para conocer de este asunto.

Posteriormente fue notificada a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado Civil y al Ministerio Público de conformidad con lo establecido en el artículo 199 del CPACA.

Se fija en lista las EXCEPCIONES propuestas en la contestación de la demanda, conforme los términos de ley.

Se cita a las partes a audiencia inicial para el día 07 de marzo de 2019, conforme con el artículo 180 del CPACA, y para la fecha 07 de mayo y 03 de julio de 2019 se celebró audiencia de pruebas conforme a lo establecido en el artículo 181 del CPACA. Se cierra el debate probatorio y se corrió traslado a las partes para alegar dentro de los 10 días siguientes, encontrándose pendiente dictar sentencia por parte del Despacho.

#### **- ALEGACIONES**

DEMANDANTE: Reitera esencialmente lo expuesto en su demanda, destacando que con las pruebas recaudadas en el proceso se demuestra que los actos administrativos son abiertamente

**Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 31-07-2017**

**Página 4 de 21**





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

ilegales pues fueron expedidos con violación y quebranto de las normas en que debía fundarse, con falsa motivación es decir que los fundamentos no son reales y con desviación de poder.

El acto administrativo de insubsistencia del señor HUMBERTO CEBALLOS FERNÁNDEZ, nunca debió ser expedido con supuestos. esto es, sin una condena administrativa, disciplinaria o penal, desconociendo con ello la Carrera Administrativa Especial de la Registraduría Nacional de Estado Civil, así mismo se desconoció el principio de presunción de inocencia; pues el Registrador Nacional condenó al señor Ceballos Fernández, violando su debido proceso, pues finalmente él fue exonerado de toda responsabilidad penal y disciplinaria, existiendo con ello arbitrariedad en el actuar de la entidad demandada, pues respecto al demandante, tanto su ingreso como para su retiro debió aplicarse la reglas de la carrera administrativa especial, desconociéndose tal situación en la declaración de insubsistencia del presente asunto, por lo que se debe acceder a las pretensiones de la demanda.

**DEMANDADO:**

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:** La parte demandada itera lo expuesto en la contestación de la demanda, exaltando esencialmente que el cargo del demandante está catalogado como de libre nombramiento y remoción, y para la terminación del vínculo de dichos cargos no se exige motivación, a pesar de ello en el caso del señor Ceballos Fernández el acto administrativo estuvo motivado de manera razonable y proporcional y se explicó detalladamente lo atinente a la pérdida de confianza, en razón a todas las circunstancias que conllevaron al trámite de procedimientos penales y disciplinarios de donde se concluye que la Resolución objeto del proceso, es plenamente legal y legítima.

Propone las excepciones denominadas: "De la motivación razonada y proporcional expuesta en la resolución de insubsistencia objeto del proceso", "De los motivos por los cuales el cargo de Delegado Departamental no otorga fuero de estabilidad", "No es cierto que se requiriese de un proceso disciplinario o penal previo para decretar la insubsistencia del actor", "Acorde a la acertada motivación, se reitera conforme a sentencia de unificación de obligatorio cumplimiento, que se está ante cargo que requiere confianza y por tanto procede la discrecionalidad o insubsistencia", "respeto al acto propio y de la ejecución del acto primigenio" y "De la aplicación de precedentes jurisprudenciales que ratifican la discrecionalidad y por ende la ausencia de estabilidad laboral reforzada que predica el actor".

**CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público: no rindió concepto.

### 3. CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal sin que, en la hora actual, se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

### 3. CONSIDERACIONES

**PROBLEMA JURÍDICO:**

Le corresponde al Despacho determinar la legalidad del acto administrativo Resolución No. 1162 del 09 de febrero de 2017, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se declaró insubsistente al Dr. HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, del cargo de  
**Código: FCA - 008    Versión: 02    Fecha: 31-07-2017**

**Página 5 de 21**





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

Delegado Departamental 0020-04, a partir del 13 de febrero de 2017, y si procede su reintegro al cargo que venía ocupando al momento de su desvinculación y el consecuente reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde el momento de su retiro de la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta su reintegro a dicha entidad.

### **TESIS DEL DESPACHO**

Surtidas las etapas de ley, el Despacho se cerciora que el acto de retiro no contiene una motivación que se armonice con las reglas de interpretación que ha acuñado la jurisprudencia aquí citada, pues la misma no se atiene a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad respecto al asunto específico, así mismo se soslayan las garantías constitucionales y legales que están en cabeza de los servidores públicos en Colombia, por lo que la decisión no se armoniza con el respeto por el mérito, pues las razones expuestas por el Registrador no constituyen motivo suficiente para estimar fundada en derecho esa determinación, menos aún, suficientes para cumplir con aquella obligación impuesta por la Corte Constitucional.

En estas condiciones, concluye el Juzgado que la parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad que arropaba el acto acusado, razón por la cual se anulará de manera total el acto que declara insubsistente al demandante del cargo de Delegado Departamental 0020-04, contenida en la resolución 5069 del 5 de junio de 2013, expedidas ambas por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Por tal razón habrá lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, por existir infracción de las normas en que deberían fundarse y falsa motivación en razón a que los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria del asunto.

### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

El artículo 125 de la Carta Política establece que el ingreso y desempeño de cargos públicos se ciñe, por regla general, al régimen de carrera administrativa, salvo las excepciones constitucionales y legales, entre las que se encuentran los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, y la situación de los trabajadores oficiales (de vinculación legal y reglamentaria). A partir del contenido normativo de este artículo, en armonía con el precepto 130 de la Carta, es posible concluir que el constituyente previó también la posible creación de regímenes especiales de carrera, los cuales pueden tener origen constitucional o legal.

La Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) históricamente ha gozado de un régimen diferencial de carrera, en primer término de origen legal (específico) y, actualmente, de raigambre constitucional (especial), en atención a lo dispuesto por el artículo 266 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Durante varios años han surgido diversas interpretaciones en torno a la naturaleza del mecanismo de provisión de cargos y permanencia en el empleo de la entidad. Ante la ambigüedad en la materia, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en algunas oportunidades sobre ciertas reglas propias del sistema de carrera administrativa del ente electoral.

Dentro de los contenidos de la enmienda constitucional en comento, y en relación con los asuntos que interesan a esta decisión, se encuentra la reformulación del artículo 266 superior en lo que respecta a (i) la instauración de una carrera administrativa especial en la RNEC de origen constitucional, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos; (ii) la inclusión en ese sistema de carrera de mecanismos para el retiro flexible, en atención a las necesidades del servicio, y (iii) la previsión expresa de que los cargos de responsabilidad administrativa o electoral, como el de Delegado Departamental, serán de libre remoción, de conformidad con la ley.





1569

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00

Seguidamente recordemos lo que de manera específica indica la ley 1350 de 2009, respecto a la vinculación de personal y permanencia en el servicio:

**“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.” (Negrilla y subraya fuera de texto)

En cuanto a los principios que se aplicables en dicho régimen se indica:

**“ARTÍCULO 46. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PERMANENCIA EN EL SERVICIO.**

a) *Mérito.* Principio según el cual la permanencia en los cargos de Carrera Administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de la misma;

b) *Cumplimiento.* Todos los empleados deberán cumplir cabalmente las normas que regulan la función pública y las funciones asignadas al empleo;

c) *Evaluación.* La permanencia en los cargos exige que el empleado público de Carrera Administrativa se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional, de conformidad con los criterios definidos por la Entidad;

d) *Promoción de lo público.* Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos.”

En lo relativo a las causales de retiro el artículo 52 explicita:

**“ARTÍCULO 52. CAUSALES DEL RETIRO.** El retiro del servicio de los servidores de Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil conlleva la cesación en el ejercicio de funciones públicas, produce el retiro de la Carrera y la pérdida de los derechos de la misma y se produce por las siguientes causales:





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento como consecuencia de una calificación del desempeño no satisfactoria;
- b) Por retiro flexible por necesidades del servicio;
- c) Por renuncia regularmente aceptada;
- d) Por retiro con derecho a jubilación debidamente reconocido;
- e) Por invalidez absoluta debidamente reconocida;
- f) Por edad de retiro forzoso;
- g) Por supresión del empleo;
- h) Por destitución como consecuencia de investigación disciplinaria;
- i) Por declaratoria de vacancia de empleo en el caso de abandono del mismo;
- j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo;
- k) Por decisión judicial;
- l) Por muerte;
- m) Por las demás que determinen la Constitución Política y la ley.”

#### **Del régimen de carrera especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

La Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con regímenes especiales de carrera, en primer término, de origen legal, y actualmente, de orden constitucional, en atención a lo dispuesto por el artículo 266 de la Carta Política (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003).

Así, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 62 de la Ley 96 de 1985, el Gobierno nacional dictó el Decreto Ley 3492 de 1986 «por el cual se expiden normas sobre la Carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones» y conforme su artículo 6.º el empleo de delegado del registrador nacional del Estado civil fue considerado de libre nombramiento y remoción<sup>1</sup>.

A su turno, el Decreto Ley 1011 de 2000, «por el cual se establece la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones», dispuso en el artículo 5.º la denominación y nomenclatura de los empleos de la entidad, entre los cuales figura, en el nivel directivo, el de delegado departamental 0020-04.

---

<sup>1</sup> En lo pertinente, decía el artículo 6º del D L 3492 de 1986:

Artículo 6º 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:

(...)

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

(...)





1570

**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

Por su parte, el Decreto Ley 1012 de 2000, «Por el cual se establece la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones», estableció en la planta global sede central 64 delegados departamentales 0020-04.

Mediante el Decreto Ley 1014 de 2000 se reglamenta la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulan la gerencia pública<sup>2</sup>, norma que fue dictada al amparo de la nueva Carta Política, y en virtud de un criterio democrático, participativo y pluralista, propende porque el ingreso a la carrera especial de dicho organismo estuviera precedido por el mérito, y no en virtud de la filiación política, como se hacía antiguamente, cuando se preveía que el nombramiento de funcionarios del partido político opuesto al del registrador nacional del Estado civil garantizaba imparcialidad en el desempeño de sus funciones electorales. En él se determinó como regla general la carrera administrativa<sup>3</sup> y **excepcionalmente** consagró que algunos cargos dentro de la entidad fuesen de libre nombramiento y remoción, incluido en el numeral 7.º del literal a) de su artículo 3.º, el de **delegado departamental**.

El criterio que siguió el Gobierno nacional para clasificar específicamente el empleo de delegado departamental en dicha categoría, está contenido en el propio literal a) del citado artículo 3.º cuando señala que serán de libre nombramiento y remoción «a) Aquellos, que en adelante se indican, cuyo ejercicio comporta la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción u orientación institucionales...»

Ahora bien, con ocasión de la modificación que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2003 al artículo 266 Superior, la carrera administrativa especial de los servidores de la registraduría trajo un aditamento especial, consistente en que el **retiro** de ciertos empleos puede ser **flexible** en atención a las necesidades del servicio, o mediante **libre remoción**, en lo que respecta a los cargos de responsabilidad administrativa y electoral, en los siguientes términos:

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.** (resaltado nuestro).

Como puede observarse, lo que operó fue una mezcla entre ingreso por méritos y retiro flexible para empleados de responsabilidad administrativa o electoral, de acuerdo con la ley, situación especial esta última que fue analizada y desarrollada por la sentencia C-230A/08, así:

<sup>2</sup> Los Decretos Leyes 1011, 1012 y 1014 de 2000, fueron expedidos en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000

En el citado numeral, se dispuso que el ejecutivo quedaba facultado para “*Modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas...y, modificar y dictar las normas sobre el régimen de carrera administrativa específico, el de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de la organización electoral, previsto en el Decreto 3492 de noviembre 21 de 1986*”.

<sup>3</sup> Artículo 2º, inciso 3º del Decreto Ley 1014 de 2000 estableció que el ingreso, permanencia y ascenso en los empleados de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se haría considerando exclusivamente el mérito





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

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, aun 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 desarrollo del citado acto legislativo, el Congreso de la República dictó la Ley 1350 del 6 de agosto de 2009<sup>4</sup> «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», que en su artículo 6.º estableció:

**ARTÍCULO 6.º 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:

(...)

- **Delegado Departamental.**

(...)<sup>5</sup> (negrilla nuestra).

Se concluye sin hesitación que **el empleo de delegado departamental es de responsabilidad electoral y/o administrativa y que cuenta con un sistema mixto consistente en que si bien para efectos de ingresar a él se exige que sea mediante concurso, para efectos de su**

<sup>4</sup> La ley 1350 fue publicada en el Diario Oficial No. 47 433, de 6 de agosto de 2009.

<sup>5</sup> Literal a) declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-553-10 de 23 de junio de 2010, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, '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'.





1571

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00

**desvinculación se consagra la libre remoción, el retiro flexible**, particularidad connatural que existía inclusive antes de la referida enmienda constitucional.

Por su parte la Corte Constitucional en sentencia C-553 de 2010, que en lo atinente a los cargos de libre remoción, indicó:

“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.

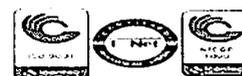
Tratándose de la designación del personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil el artículo 266 de la Constitución fue reformado para indicar que, en adelante, “la Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa” y a esa carrera administrativa 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 fijan.





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

Además, lo anterior indica claramente que el acceso al servicio público en la Registraduría Nacional ha de estar sometido a los parámetros del concurso, que, en tanto mecanismo idóneo para establecer los méritos de los aspirantes a las distintas posiciones, arroja resultados en tal grado confiables que los nombramientos hechos con fundamento en esos resultados tornan innecesaria la aprobación o convalidación procedente de instancias ajenas a las encargadas de llevar a cabo la selección.

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 inadmisibles 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”.

(...)

“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



1572



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

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 inexecutable 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.** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

(...)

"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.**" (Negrillas y subrayas fuera de texto)

(...)

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 público<sup>6</sup>. **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,**

<sup>6</sup> Artículo 27 de la Ley 909 de 2004.





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

*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).*

(...)

Bajo estos supuestos resolveremos el caso que nos ocupa.

### **CASO CONCRETO**

En el caso particular, encontramos que la inconformidad del demandante se origina por la actuación administrativa a través de la cual se da por terminado el vínculo laboral con la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), dentro del cual, en su sentir, se trasgredió el artículo 29 de la Constitución Nacional pues se le vulneró su debido proceso e irrespetaron los derechos de la carrera especial, pues ingresó por mérito a la entidad, por ello el acto administrativo se encuentra viciado de nulidad.

Así pues, teniendo en cuenta lo que se pretende, encuentra el Despacho dentro de la presente actuación que los elementos probatorios relevantes, son los siguientes:

- Resolución No. 1162 de fecha 09 de febrero de 2017, por el cual se declara insubsistente el nombramiento del servidor público Humberto Carlos Ceballos Fernández, con constancia de notificación (Fol. 88-94)
- Resolución No. 3296 de fecha 27 de mayo de 2009, por el cual se efectúa el nombramiento al cargo Delegado Departamental 0020-04 al señor Humberto Ceballos Fernández, y toma de posesión, así como convocatoria previa y trámite de la misma (Fol. 96-134)
- Resoluciones expedidas por la Registraduría mediante las cuales se realizan traslados como Delegado Departamental al demandante, a distintas sedes territoriales y/o circunscripciones, y sus respectivas constancias de posesión. (Fol. 145-183)
- Documentos expedidos durante el ejercicio de funciones en la Registraduría como Delegado por parte del señor Ceballos Fernández, referentes a solicitudes de subalternos y sindicato, así como encargos y “seguimientos de acuerdo de gestión” (Fol. 185-245)
- Certificados laborales y soportes de estudios realizados por parte del señor Humberto Ceballos F. (Fol. 247-275)
- Contrato de prestación de servicios entre el demandante y la abogada Tatiana Contreras Cuentas, derechos de petición y respuesta a los mimos, respecto a la situación laboral de funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil a los que se les siguen investigaciones disciplinarias. (Fol. 277-301)
- Historia clínica del señor Humberto Carlos Ceballos Fernández, expedida por la psiquiatra Esther Perea Castro; así como certificados y constancias de prestación de asesorías jurídicas y monto de honorarios por las mismas. (Fol. 303-309)
- Certificado expedido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartagena en el que se manifiesta la preclusión de la acción penal, copia de audiencia, recorte de periódico y CD; y CD contentivo de audiencia de legalización de captura e imposición de medida de aseguramiento presidida por el Juzgado Sexto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías. (Fol. 522-524; 1395 y 1489)
- Notas periodísticas de actuaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación de posibles casos de corrupción en el sistema electoral (Fol. 562-577)
- Resolución No. 6053 de fecha 27 de diciembre de 2000 (Manuela de funciones y requisitos específicos para los empleos de planta de la RNEC, y certificado expedido por el Coordinador de Carrera Administrativa Especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicando que el señor Humberto Carlos Ceballos Fernández no se encuentra inscrito en dicho registro (Fol. 578-592)





1573

**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

- Historia laboral del señor Humberto Carlos Ceballos Fernández como servidor de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Fol. 609-1320)
- Autos de archivo definitivo de procesos disciplinarios seguidos contra el señor Ceballos Fernández (Fol. 1402-1447)
- Extractos de hojas de vida obtenidos del SIGEP y nota periodística (Fol. 1448-1453)

Igualmente se recibieron los testimonios de ALICIA IVONNE STELLA MARTINEZ CABALLERO (Min 17:20 – 28:48), MARIA EUGENIA GONZALEZ ORTIZ (Min 30:25 – 41:45) y MARTHA CECILIA CERA OROZCO (Min 04:29 – 15:30), quienes fueron compañeras de trabajo en la Registraduría Nacional del Estado Civil, en distintos periodos de ejercicio del señor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ en dicha entidad; las deponentes destacan la competencia, diligencia y conocimiento en el quehacer laboral, pues es una persona orientadora y siempre dispuesto a la solución de problemas que se le plantearan por partes de subalternos y empleados en general, destacándolo como un excelente jefe. MARTHA CECILIA CERA OROZCO (Min 04:29 – 15:30), destaca que en los cargos electorales siempre se es objeto de señalamientos, pues son muchos los actores de los procesos electorales y muchos de ellos son ajenos a la Registraduría, pero siempre la gente o los partidos políticos le quieren endilgar culpas a la Registraduría. Mientras que ALICIA IVONNE STELLA MARTINEZ CABALLERO (Min 17:20 – 28:48), declara que en razón a los traslados por el aspecto electoral conoce a más del 50% de los delegados departamentales del país, y destaca a Humberto Ceballos Fernández como uno de los 3 mejores del país, subrayando que en el ejercicio de sus labores como Profesional Universitaria del área jurídica de la Registraduría se apoyaba en él por sus conocimientos y calidades, y al manejo de los macro proyectos de la entidad por parte de Ceballos Fernández. Y MARIA EUGENIA GONZALEZ ORTIZ (Min 30:25 – 41:45), quien declara que respecto a la causa penal que se le siguió al demandante la fecha en que se dieron los hechos él no estaba en el ciudad, y respecto a los procesos disciplinarios le causan extrañeza en razón a que es una persona muy cumplidora de sus deberes, hace entrega de documental que se incorpora en debida forma al expediente.

Conforme los elementos probatorios citados es claro que el señor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ ingresó a la Registraduría Nacional del Estado Civil en calidad de supernumerario desde el año 2008 y, a través de concurso de méritos, surgido de la convocatoria No. 003 del 16 de diciembre de 2018 – adelantada para proveer, mediante concurso abierto de méritos, 64 cargos de Delegado del Registrador Nacional 0020-04 -, el cual superó de manera satisfactoria, en razón de ello por medio de la Resolución No. 3296 de 27 de mayo de 2009 el Registrador Nacional del Estado Civil, nombró con carácter ordinario en la planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al doctor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNANDEZ, para desempeñar el cargo de Delegado Departamental 0020-04 de la planta global de la sede central, siendo posesionado el día 01 de junio de 2009 en la Delegación Departamental de Bolívar, y fungió como tal hasta la emisión de la Resolución No. 1162 de fecha 09 de febrero de 2017.

Determinado lo anterior, seguidamente se hace necesario dejar clara la naturaleza del cargo detentado por el accionante, esto es, Delegado Departamental 0020-04, al respecto el Consejo de Estado ha indicado:

“Por otro lado, con la expedición del Acto Legislativo 1 de 3 de julio de 2003, que modificó el referendo artículo 266 superior, los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil serían de “carrera administrativa especial”, a la cual se ingresaría exclusivamente por concurso de méritos; sin embargo, dispuso la flexibilidad del retiro en atención a las necesidades del servicio y la libre remoción respecto de los empleos de responsabilidad administrativa o electoral.





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

Con fundamento en lo anterior se deduce que a partir del referido Acto Legislativo 1 de 2003 la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene un régimen especial de carrera, que se caracteriza por la combinación entre el ingreso por mérito y la libre remoción para empleados de responsabilidad política o administrativa.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-230A de 5 de marzo de 2008, se refirió a la libre remoción de los empleados que ocupan cargos que conllevan una responsabilidad política o administrativa, en los siguientes términos:

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, [aun] cuando pertenecen a la carrera, quedan sujetos a la libre remoción, dado que ésta procede “de conformidad con la ley”.

No obstante, la Ley 1350 de 6 de agosto de 2009<sup>153</sup> que mantuvo el sistema de carrera especial para los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en su artículo 6º (letra a), dispuso que por excepción, entre otros, el de delegado departamental es de libre nombramiento y remoción por la “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”; empero, su constitucionalidad fue condicionada, en la Sentencia C-533 de 23 de junio de 2010, “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”.

A manera de corolario, desde la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2003<sup>154</sup>, el régimen especial de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil se caracteriza por el ingreso a todos los cargos de la entidad mediante concurso y el retiro flexible o la libre remoción para los empleados de responsabilidad electoral y/o administrativa, entre los que se encuentra el de delegado departamental<sup>155</sup>.

Por lo que, conforme la normativa especial e interpretación de la Corte Constitucional, el empleo DELEGADO DEPARTAMENTAL 0020-04 se clasifica como de aquellos de naturaleza gerencial, perteneciente al nivel directivo de la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional, caracterizado por su ingreso a través de concurso de mérito, con su especial forma de remoción flexible; y no como erradamente lo manifiesta el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien insiste en calificarlo como de libre nombramiento y remoción.

A lo antes dicho, hay que agregar que la Corte Constitucional fue previsiva al momento de analizar la particularidad de la expresión “libre remoción” que consagra el sistema especial de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1350 de 2009, ya que

<sup>153</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de fecha 26 de octubre de 2017, expediente # 68001-23-31-000-2009-00683-01 (0967-2014), M.P: Carmelo Perdomo Cuéter.





1574

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00

consagró la obligación, en cabeza del nominador, de motivar el acto de retiro del empleado que lo ocupa con el fin de evitar que la libre remoción se sujetara a un ejercicio ilegítimo que contrariara las garantías de los servidores públicos y que no estuviese en armonía con el cumplimiento de los fines del estado.

En estos precisos términos lo señaló la Corte:

“[A] riesgo de que se desvirtúen los principios de imparcialidad y transparencia en el ingreso por méritos y remoción justificada de los servidores que tiene la delicada misión de la realización de los procesos electorales. Para la Corte, la facultad de remoción de los empleados de responsabilidad administrativa o electoral debe ser compatible con la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil 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. **Dicho acto 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 acorde 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.**” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

En virtud de lo expuesto, se destaca que la *libre remoción* debe armonizarse con el respeto por el *mérito*, de manera que su ejercicio, en este régimen especial, está condicionado a la expedición de un acto administrativo motivado, es decir, deben hacerse explícitas las razones del servicio que dan lugar a la desvinculación del funcionario, y respetando la garantía de los derechos constitucionales de que son titulares los servidores públicos, teniendo en cuenta la forma de ingreso, mérito; de allí que se exijan criterios de motivación, como lo son la racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, esto es, que (i) la decisión debe adecuarse a los fines de la norma y de la función administrativa, amparada esta última en la presunción del buen servicio público, y (ii) ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa, es decir, no arbitrarios o caprichosos.

De los lineamientos jurisprudenciales extraídos, se debe destacar que si bien el cargo ostentado por el demandante es de *libre remoción*, para la declaratoria de insubsistencia debe estarse igualmente al respecto del *mérito*, pues es su forma de ingreso, de allí la exigencia de los criterios de motivación citados; pero, paralelamente relieves la Corte Constitucional una falencia o vacío normativo en cuanto al desarrollo del artículo 266 constitucional y la inexistente regulación de condiciones para la *libre remoción* de los servidores públicos de la RNEC que ejercen cargos de autoridad administrativa o electoral.

Conforme al escenario jurídico que se expone, debemos entrar a establecer si el fundamento expuesto por la RNEC en la Resolución No. 1162 de fecha 09 de febrero de 2017 para la declaratoria de insubsistencia se ha respetado la garantía de los derechos constitucionales de que son titulares los servidores públicos, y si se atiende a parámetros de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Al respecto, vemos que la RNEC en el acto administrativo, a pesar que reconoce haber nombrado al señor Ceballos Fernández en un empleo de *libre remoción*, jurídicamente motiva su decisión en el artículo 61 de la ley 1350 de 2009 y la sentencia T-317 de 2013, ello a pesar de que tal normativa hace referencia a cargos de *libre nombramiento y remoción*, situación que desconoce de manera abierta el fallo modulado de la Corte Constitucional (C-553-2010) respecto a la





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

interpretación del artículo 6 de la ley 1350 de 2009, pues el máximo tribunal constitucional deja claro que no es aplicable en toda su extensión las amplias facultades que tiene el empleador público en la última forma de vinculación mencionada (*Libre nombramiento y remoción*), verificándose que se fundamenta esencialmente en el trámite de procesos disciplinarios y de investigación penal contra el funcionario, en razón de ello aduce pérdida de confianza, y seguidamente aduce razones del servicio.

Vemos que en el expediente reposa CD contentivo de la audiencia celebrada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartagena en el que se declara la preclusión de la acción penal contra Humberto Ceballos Fernández, en su decisión (Min 02:00:16 – 02:21:34) el juez indica que la entrega de documentos realizada por el señor Ceballos Fernández a un abogado se realiza en el ejercicio de su cargo, y reconoce paralelamente su competencia y diligencia como funcionario, y por ello la entrega de los mismos un día sábado; en la misma audiencia se resalta la trascendencia de los actos invasivos utilizados por la Fiscalía para la consecución de elementos probatorios, sin que en ninguno de ellos atara o pusieran al señor Ceballos en la comisión de delito alguno. Así mismo, se verifica el archivo de los procesos disciplinarios referidos en el acto demandado por no haber existido el hecho y por el estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal.

Del escenario fáctico planteado, constata el Despacho que si bien existe norma que faculta la libre remoción, la decisión que toma la RNEC no se torna razonable y proporcional, a mas que desconoce las garantías de los derechos constitucionales de que son titulares los servidores públicos, pues se soslaya el principio de la buena fe (art. 83 constitucional) y la presunción de inocencia del funcionario (art. 29 Constitucional), en este aparte traemos a colación lo manifestado por la testigo MARTHA CECILIA CERA OROZCO (Min 04:29 – 15:30), quien fungió como Registradora Municipal, y destaca que en los cargos electorales siempre se es objeto de señalamientos, pues son muchos los actores de los procesos electorales, muchos de ellos ajenos a la Registraduría, pero siempre la gente o los partidos políticos le quieren endilgar culpas a la Registraduría, es decir, no son ajenos los funcionarios de esa entidad a señalamientos constantes.

Así mismo, si bien la RNEC aduce igualmente razones del servicio, relievamos que el Consejo de Estado reiteradamente ha sostenido que si bien las razones del servicio se presumen, de demostrarse la existencia de vicios que desvirtúen la presunción de legalidad, la decisión debe ser retirada del ordenamiento jurídico. En este sentido, en providencia de fecha 3 de agosto de 2006, C. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, radicado interno No. 0589-05, actor: Jesús Antonio Delgado Guana, se indicó:

**“En síntesis, en el ejercicio de la facultad discrecional se presume la legalidad del acto, vale decir que estuvo inspirado en razones del buen servicio, pero no de los motivos, dado que aunque formalmente no se exige la motivación de la decisión, ello no quiere decir que carezca de motivos, y en este sentido, corresponde al juez apreciar y valorar el rendimiento del servidor con sustento en la última calificación de servicios y en las anotaciones que registre la hoja de vida con inmediatez al retiro a falta de otros elementos probatorios que demeriten el rendimiento del actor, los cuales corresponde aportar a la entidad demandada en la tarea de consolidar la legalidad de la medida.”**(Negrillas y subrayas fuera de texto)

De la exigencia anterior, se verifica la existencia del documento de “SEGUIMIENTO DE ACUERDO DE GESTIÓN”, constatándose que el último de ellos de fecha 01 de diciembre de 2015 y se asigna un puntaje de 89,68 sobre 100, que hace referencia al cumplimiento de los macro procesos de la RNEC (Fols. 1129-1131), siendo visible de la documental la constante preparación académica del funcionario, y se suma a ello el dicho de los testigos, quienes fueron compañeras de trabajo del señor Ceballos Fernández y dan fe de su competencia, diligencia y conocimiento en el quehacer laboral, pues es una persona orientadora y siempre dispuesta a la solución de





1575

**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

problemas que se le plantearan por partes de subalternos y empleados en general; debiéndose destacar que irónicamente la investigación penal surge por su diligencia en el cumplimiento de sus deberes conforme lo indicara en audiencia de preclusión el juez penal en su decisión (Min 02:00:16 – 02:21:34). realidades que fueron abiertamente desconocidas por el Registrador al momento de declarar la insubsistencia. de allí que queden desvirtuadas supuestas razones y mejoras del servicio.

Finalmente, y al hilo de los fundamentos jurídicos y fácticos que se han expuesto, el Despacho resalta que el devenir jurídico y administrativo del día a día exige coherencia del ordenamiento jurídico. por ello, existiendo una omisión legislativa, en razón a la inexistente regulación de condiciones para la *libre remoción* de los servidores públicos de la RNEC que ejercen cargos de autoridad administrativa o electoral, no es posible que el mismo sea más garantista frente a funcionarios vinculados por libre nombramiento y remoción y provisionales que respecto a funcionarios que superaron un concurso de méritos, de allí que la Corte Constitucional en la sentencia de Constitucionalidad C- 553 de 2010 exija que la *libre remoción* deba armonizarse con el respeto por el *mérito*. inobservándose en el asunto bajo estudio tal imposición.

Así las cosas, el Despacho se cerciora que el acto de retiro no contiene una motivación que se armonice con las reglas de interpretación que ha acuñado la jurisprudencia aquí citada, pues la misma no se atiene a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad respecto al asunto específico. así mismo se soslayan las garantías constitucionales y legales que están en cabeza de los servidores públicos en Colombia, por lo que la decisión no se armoniza con el respeto por el mérito, pues las razones expuestas por el Registrador no constituyen motivo suficiente para estimar fundada en derecho esa determinación, menos aún, suficientes para cumplir con aquella obligación impuesta por la Corte Constitucional.

En estas condiciones, concluye el Juzgado que la parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad que arropaba el acto acusado, razón por la cual se anulará de manera total el acto que declara insubsistente al demandante del cargo de Delegado Departamental 0020-04, contenida en la resolución No. 1162 del 09 de febrero de 2017, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Por tal razón habrá lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, por existir infracción de las normas en que deberian fundarse y falsa motivación en razón a que los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria del asunto, por lo que quedan sin asidero las excepciones propuestas por la RNEC.

### DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En punto del restablecimiento del derecho el Despacho debe precisar que, en lo que toca con el reintegro al cargo, éste es procedente en las mismas condiciones en que se encontraba el actor al momento de su retiro del servicio, Delegado Departamental 0020-04; ordenándose paralelamente el pago de los sueldos, prestaciones sociales, emolumentos y demás haberes causados y dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro efectivo al cargo.

Para todos los efectos, se entiende que no ha habido solución de continuidad en la prestación del servicio.

Adicionalmente, las sumas cuyo reconocimiento ordena esta sentencia, serán ajustadas y reconocidas en los términos de los artículos 187 y 195 CPACA.

Por otro lado, el demandante pide resarcimiento por perjuicios morales y daño emergente, el Despacho no accede a los mismos, pues si bien se arrimaron dos certificaciones médicas, las mismas no son contundentes en demostrar que las afecciones sufridas surgieron por la





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

declaración de insubsistencia y no que hayan surgido de diagnósticos previos; así mismo aduce unos pagos por representación judicial, pero los mismos constituyen una erogación normal por parte de cualquier ciudadano, que está en el deber de soportar una investigación o proceso judicial; pero se destaca que en el presente asunto se realiza condena en costas, que tienen inmersa a las agencias en derecho.

### COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso; así mismo lo explicó el Consejo de Estado<sup>8</sup> a través de su jurisprudencia.

Conforme lo anterior, se condena en costas a la parte vencida de conformidad con el Art. 188 del CPACA, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados; y las agencias en derecho se fijarán conforme lo manda el ACUERDO No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, emanado del Consejo Superior de la Judicatura, que a consideración de este fallador, en el caso sub-judice, corresponden al 3% de las pretensiones.

### 5. DECISIÓN

Por lo anterior, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones presentadas por parte de la demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de la resolución No. 1162 del 09 de febrero de 2017, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil, mediante la cual se declara insubsistente al señor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ, conforme lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDÉNASE** a la entidad demandada, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, a reintegrar al señor HUMBERTO CARLOS CEBALLOS FERNÁNDEZ, sin solución de continuidad para todos los efectos legales, al mismo cargo que ocupaba al momento del retiro del servicio o a uno similar o equivalente, teniendo en cuenta lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDÉNESE** a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, a pagarle al actor los sueldos, prestaciones sociales, emolumentos y demás haberes causados y dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca el reintegro efectivo al cargo en las condiciones descritas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO:** Niéguese las demás pretensiones.

<sup>8</sup> Sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, radicado Interno No. T2912014. Consejero Ponente: William Hernández Gómez, de fecha 05 de abril de 2016





1576

**Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00165-00**

**SEXTO:** Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en los artículos 187, 189 y 195 CPACA.

**SEPTIMO:** Condénese en costas a la parte vencida, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados. Las agencias en derecho se tasan en un 3% del monto de las pretensiones.

**OCTAVO:** Ejecutoriada esta providencia devuélvase al interesado el remanente de la suma depositada para gastos ordinarios del proceso y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**  
Juez

