

Carrera administrativa. Regla general para el ingreso a la administración pública. Condiciones para exceptuarla. Régimen especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Delegado Departamental

1. Carrera administrativa.

En la tutela interpuesta se encuentran en debate las reglas aplicables al nombramiento y a la remoción de un delegado departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para abordar esta discusión, resulta necesario hacer un pronunciamiento general sobre conceptos de la función pública que se utilizarán a lo largo de esta decisión. Por eso, en el presente acápite, se expondrá el concepto de carrera administrativa, se explicará su funcionamiento, se identificarán los regímenes especiales y se señalará en qué supuestos procede la aplicación del régimen excepcional de libre nombramiento y remoción.

El artículo 125 de la Constitución de 1991 establece como regla general el sistema de carrera. Esta norma también permite otras modalidades para acceder a los cargos del Estado, esto es los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales¹. A partir de esta disposición constitucional, la jurisprudencia ha establecido que la carrera administrativa² es el mecanismo general y preferente para el ingreso de los ciudadanos al servicio público³. Así, la carrera administrativa, es la regla general de la administración pública y un principio estructural del Estado Social de Derecho. Garantiza el acceso, permanencia y ascenso en el servicio público con base en el mérito, combate el clientelismo y asegura la igualdad de oportunidades. La Corte ha resaltado su dimensión histórica, conceptual y teleológica, ya que cumple fines esenciales del Estado, orienta la función administrativa al interés general y protege derechos fundamentales como la igualdad y la participación política⁴.

El medio para materializar el sistema de carrera es la provisión de empleos por concurso de méritos. En este se evalúa la capacidad del concursante para ocupar el cargo, se comprueban las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de un empleo público⁵. El concurso debe ser abierto y democrático, de manera que los ciudadanos pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de la estructura burocrática, a fin de evitar que se presenten tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público⁶. Así, la Corte ha establecido que esta constituye una herramienta eficaz para erradicar el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo⁷.

¹ La disposición Constitucional también señala los demás empleos que determine la ley. Así, existe también una categoría conformada por sistemas especiales de carrera creados por el legislador, según lo dispone el numeral 2º de artículo 4º de la Ley 909 de 2004.

² La sentencia C-288 de 2014 estableció que la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho con los siguientes objetivos: (i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta.

³ Sentencia C-371 de 2019.

⁴ Sentencias C-588 de 2009, C-034 de 2015, y SU-067 de 2022.

⁵ Sentencia C-673 de 2015.

⁶ Ibid.

⁷ Sentencia C-901 de 2008.

La Corte ha establecido que los funcionarios que acceden a cargos públicos mediante concurso de méritos gozan de una estabilidad laboral reforzada, la cual implica que su retiro del cargo no puede hacerse por razones meramente discrecionales, sino únicamente por una calificación insatisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario o por las demás causales previstas en la Constitución o la ley⁸.

A partir del artículo 130⁹ de la Constitución, la Corte ha destacado dos categorías de sistemas de carrera, a saber¹⁰: i) la ordinaria, que se aplica de forma preferente a las instituciones del Estado y tiene dentro de sus características particulares la administración y vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil y ii) la especial, que se aplica en algunos contextos particulares, como el caso del sistema de carrera de las Fuerzas Militares¹¹, de la Policía Nacional¹², de la Fiscalía General de la Nación¹³, de la Rama Judicial¹⁴, de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁵, de la Contraloría General de la República¹⁶, de la Procuraduría General de la Nación¹⁷ y de las universidades estatales¹⁸.

Sobre los regímenes especiales, esta Corporación ha establecido que la interpretación armónica del ordenamiento constitucional lleva a sostener que, al igual que los ordinarios, también están gobernados por los principios de igualdad, mérito y estabilidad¹⁹. Esto, en aras de proteger los derechos y garantías constitucionales de aspirantes y servidores públicos, así como avalar los fines estatales de transparencia y eficacia de cara al ingreso al servicio público.

Aunque la carrera administrativa constituye el mecanismo ordinario y preferente para la provisión de los cargos públicos, como se indicó anteriormente, el artículo 125 también establece que una de las excepciones a esta regla son los empleos de libre nombramiento y remoción. En estos casos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que corresponde al legislador determinar qué cargos del aparato estatal pueden tener esta categoría²⁰.

Para determinar si un cargo es de libre nombramiento y remoción es necesario verificar, primero, que exista una disposición legal que así lo establezca; segundo, que haya una razón suficiente que justifique la decisión del legislador de establecer excepciones a la carrera administrativa; y, tercero, que la medida corresponda, en su esencia, a una de las siguientes categorías: (i) cargos con funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional²¹, o (ii) empleos que exijan un grado de confianza superior al que normalmente se predica en la función pública ordinaria²².

⁸ Sentencias SU-556 de 2014 y T-061 de 2025.

⁹ Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

¹⁰ Sentencia C-285 de 2015.

¹¹ Artículo 217 de la Constitución.

¹² Artículo 218 de la Constitución.

¹³ Artículo 253 de la Constitución.

¹⁴ Artículo 256 numeral 1° de la Constitución.

¹⁵ Artículo 266 de la Constitución.

¹⁶ Artículo 268 numeral 10 de la Constitución.

¹⁷ Artículo 279 de la Constitución.

¹⁸ Artículo 69 de la Constitución. Ver Sentencia C-553 de 2010.

¹⁹ Sentencia C-553 de 2010 y C-371 de 2019.

²⁰ Ibid.

²¹ En la Sentencia C-093 de 2020 la Corte estableció que este tipo de funciones implican la adopción de políticas o directrices generales o la necesaria confianza entre el empleador y quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.

²² En la Sentencia C-720 de 2015, la Corte se pronunció sobre el grado de confianza exigido para los cargos de libre nombramiento y remoción. Señaló que no se trata de la confianza común en los empleados públicos, sino de una “confianza calificada”, propia de la naturaleza de las funciones que demandan reserva especial. Así,

En relación con la desvinculación de este tipo de funcionarios, la Corte ha señalado que dichos actos no requieren motivación, pues la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción implica la facultad de escoger a quien los ocupará con base en razones personales o de confianza²³. Por eso la Corte también ha entendido que la ausencia de motivación en estos casos no puede entenderse como una violación a un derecho fundamental o la configuración de una actuación arbitraria²⁴.

Así, la ausencia de motivación constituye una excepción al principio general de publicidad, sin que ello implique vulneración de derechos fundamentales y no se configuren arbitrariedades²⁵. En efecto, la Corte ha precisado que la facultad discrecional de la administración para retirar a los funcionarios de libre nombramiento y remoción no equivale a arbitrariedad²⁶. Por el contrario, dicha potestad exige que las decisiones se orienten a los fines previstos por la norma que la confiere y que se observen criterios de proporcionalidad entre los hechos que causan la actuación administrativa y la consecuencia jurídica que de ella se deriva.

En conclusión, el artículo 125 de la Constitución consagra como regla general la carrera administrativa para el acceso y permanencia en los cargos públicos. Esta puede ser ordinaria o especial (como en la Registraduría Nacional), pero en ambos casos se rige por los principios de igualdad, mérito y estabilidad. De manera excepcional, la Constitución permite los empleos de libre nombramiento y remoción, que se caracterizan por implicar funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, o por requerir un grado especial de confianza. Su desvinculación no exige motivación expresa, aunque no puede fundarse en decisiones arbitrarias o desproporcionadas.

2. Régimen especial de carrera administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Naturaleza del cargo de delegado departamental y jurisprudencia

En el presente caso, el accionante sostiene que, a diferencia de lo afirmado por la Registraduría, el cargo que desempeñaba como delegado departamental en dicha entidad no es de libre nombramiento y remoción. Para abordar esta controversia, en el presente apartado se examinará la normativa aplicable al régimen especial de la Registraduría y a su carrera administrativa, en particular respecto de los cargos con responsabilidad administrativa y electoral. Así mismo, se expondrá la posición adoptada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la remoción de este tipo de funcionarios.

El artículo 266 de la Constitución dispone que 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. También establece que los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Esta disposición quedó plasmada en el Acto Legislativo No. 01° de 2003, que propuso medidas para rediseñar el régimen electoral. En efecto, antes de esta reforma, la imparcialidad de los funcionarios de la Registraduría se garantizaba mediante un equilibrio en la filiación partidista de los servidores de la entidad. En otras palabras, para asegurar la

citó como ejemplos de este tipo de cargos al secretario privado del Presidente de la República y a los ministros del despacho.

²³ Sentencia T-686 de 2014.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Sentencia T-064 de 2007.

neutralidad de esta entidad -garante de las elecciones y determinante para la democracia-, se consideraba necesario que en ella coexistieran miembros pertenecientes a distintas corrientes políticas. Luego, con la reforma del 2003, se quiso liberar a la entidad de toda influencia partidista o de militancia política en la provisión de sus cargos, de modo que se lograra una conformación eminentemente técnica en sus funcionarios.

La Corte Constitucional se pronunció sobre este régimen especial de carrera administrativa en la Sentencia C-230A de 2008 -que estudió una demanda contra varias disposiciones del Decreto 2241 de 1986²⁷-. En dicha decisión, esta Corporación estableció que el concurso de méritos es el mecanismo idóneo para elegir a los funcionarios de la Registraduría, pues garantiza una calificación basada en criterios objetivos y no en factores subjetivos que puedan dejar el resultado al arbitrio del nominador. Al estudiar el numeral 8° del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, el cual establece que el Registrador Nacional del Estado Civil tiene la función de nombrar, entre otros a los delegados, la Corte precisó que dicho numeral era constitucional a condición de entender que los cargos a cuyo nombramiento se refiere son de carrera administrativa especial de conformidad con el inciso tercero del artículo 266 de la Constitución.

Por otro lado, esta Corporación puso de presente que, para la regulación de la carrera administrativa especial de la Registraduría el legislador, conforme lo disponen los artículos 125 y 266 de la Constitución, debía 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 consideraba necesario, determinar como de libre nombramiento y remoción algunos empleos que naturalmente no implicaran responsabilidad administrativa o electoral.

Esta Corporación también destacó que el Código Electoral de ese momento no incluía muchas de las reformas adoptadas por el Acto Legislativo No. 01 de 2003, y por lo tanto era necesario proferir una nueva regulación en la que se fijaran aspectos como las modalidades de vinculación, la clasificación de los distintos servidores públicos, la determinación de los cargos con responsabilidad administrativa y electoral, el régimen de ingreso, la carrera administrativa especial y el retiro, entre otros. Por ello, exhortó al Congreso de la República para que expidiera una ley que reglamentara el régimen especial de carrera administrativa contemplado en el artículo 266 de la Carta Política. Así mismo señaló que, como se trata de cargos de carrera administrativa especial, el Registrador Nacional del Estado Civil debía convocar a un concurso de méritos para proveerlos.

Por esta razón se expidió la Ley 1350 de 2009, mediante la cual se reglamentó la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Su artículo 6° estableció en el literal (a) que 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 eran de libre nombramiento y remoción. Entre los cargos enunciados en esta disposición está el de delegado departamental²⁸.

En la Sentencia C-553 de 2010 la Corte estudió una demanda contra dicha disposición²⁹. En ella, se cuestionaba que la norma estableciera que los cargos con responsabilidad

²⁷ “Por el cual se adopta el Código Electoral”.

²⁸ La norma también incluye al secretario general, al secretario privado, al registrador delegado, al gerente, al director general, al jefe de oficina, al registrador distrital, al registrador especial y a los asesores.

²⁹ El artículo 6 establece lo siguiente “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

administrativa y electoral fueran de libre nombramiento y remoción. Para la demandante, el artículo 266 de la Constitución- después de la reforma de 2003- obligaba a que todos los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil fueran proveídos mediante el sistema de carrera administrativa especial.

En dicha decisión, esta Corporación señaló que el literal (a) del artículo 6° de la Ley 1350 de 2009 resultaba contrario al artículo 266 de la Constitución, en la medida en que calificar estos cargos, que son de responsabilidad administrativa y/o electoral, como de libre nombramiento y remoción, desconocía el mandato constitucional según el cual su provisión debía estar mediada por concurso público de méritos.

En consecuencia, la Corte precisó que estos cargos integran la carrera administrativa especial de la Registraduría que se rige por un sistema mixto: no corresponde ni al esquema tradicional de libre nombramiento y remoción ni a la carrera administrativa ordinaria. Ello porque, si bien el acceso a estos cargos se realiza mediante concurso de méritos, la desvinculación queda sujeta a una mayor discrecionalidad del nominador por las funciones que dichos cargos desempeñan.

Así, esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada de la disposición al precisar que los empleos allí regulados deben ser provistos exclusivamente mediante concurso público de méritos. Como se explicó en dicha providencia, la Corte no optó por la inexecutable simple sino condicionada, pues constató que el legislador ya había definido expresamente los cargos de responsabilidad administrativa o electoral, y retirar la norma totalmente del ordenamiento jurídico habría significado desconocer el avance que suponía esa definición. En consecuencia, la Corte resolvió:

“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados en esta sentencia, el literal a) del artículo 6° de la Ley 1350 de 2009 “por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen la Gerencia Pública”, 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”³⁰.

La Corte Constitucional también se pronunció en dicha decisión sobre la libre remoción de los funcionarios con responsabilidad administrativa y electoral de la Registraduría. Esta Corporación señaló que, como son cargos que deben ser provistos mediante concurso público de méritos, hacen parte de la carrera administrativa especial de la Registraduría. En consecuencia, concluyó que la entidad no cuenta con una facultad de remoción absolutamente discrecional, pues la desvinculación de quienes los ocupan debe estar debidamente motivada.

Por último, la Corte destacó que sobre la remoción de este tipo de empleados se presentaba una omisión legislativa absoluta. Por esta razón la Corte recordó el exhorto que había hecho en la Sentencia C-230A de 2008 para proferir una ley que reglamentara el régimen especial de carrera administrativa contemplado en el artículo 266 de la Carta Política y señaló que era necesario expedir una normativa en la que se regulara la libre remoción de estos empleados y se tuviera en cuenta que siempre es exigible la motivación en los actos de desvinculación. Del mismo modo precisó que, mientras el legislador no profiriera dicha regulación, la

cargos de responsabilidad administrativa o electoral que conforme con su ejercicio comportan la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción, asesoría y orientación institucionales: -Secretario General.- Secretario Privado.- Registrador Delegado.- Gerente.- Director General. - Jefe de Oficina.- Delegado Departamental. - Registrador Distrital. - Registrador Especial. (...).”

³⁰ Sentencia C-553 de 2010.

Registraduría conservaba la facultad de ejercer la libre remoción de estos funcionarios. Frente a la motivación de los actos de desvinculación la Corte recordó que:

*“el acto de desvinculación del empleo no puede llevarse a cabo de modo irrazonable o arbitrario, sino que en todo caso debe ser compatible con la garantía de los derechos constitucionales de que son titulares los servidores públicos y con el cumplimiento de los fines del Estado; sin que pueda tornarse en vehículo que ampare la desviación de poder, las prácticas clientelistas o, en general, toda forma de ejercicio ilegítimo o carente de sustento de la potestad de remoción”*³¹.

Esta posición fue reiterada por la Corte en decisiones de tutela. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-729 de 2010 la Corte estudió el caso de un delegado departamental cuyo nombramiento fue declarado insubsistente por el Registrador Nacional. La Corte precisó que, al tratarse de un cargo de carrera, que en el caso concreto estaba ocupado en provisionalidad, su desvinculación solo podía proceder mediante resolución motivada que expusiera las razones del servicio o por la provisión del cargo a través de concurso.

En la Sentencia T-627 de 2016, al analizar un caso similar, la Corte concluyó que la Registraduría vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la contradicción de una de sus funcionarias que se desempeñaba como delegada departamental, al declarar la insubsistencia de su nombramiento sin expresar los motivos que justificaban tal decisión. En esa decisión, la Corporación señaló en qué consiste el estándar para justificar la declaratoria de insubsistencia de los cargos de libre remoción de los funcionarios con responsabilidad administrativa y electoral en la Registraduría.

En particular, la Corte explicó que en estos casos se exige una motivación que haga referencia a razones vinculadas con el servicio o con la obligación de proveer el empleo a partir de la respectiva lista de elegibles. La Corte también afirmó que la Registraduría no podía invocar únicamente razones de carácter normativo al declarar la insubsistencia de un funcionario, y subrayó que la sola invocación de las facultades discrecionales previstas en la normativa no era una motivación suficiente. En tal sentido esta Corporación insistió en la necesidad de exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de la decisión de insubsistencia. Así, únicamente mediante una resolución en la que consten las circunstancias concretas de hecho y de derecho que sustentan la decisión de retiro es posible declarar válidamente la insubsistencia de un cargo.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su calidad de autoridad competente para resolver los asuntos laborales y pensionales de los servidores públicos y de la administración estatal, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1350 de 2009 sostuvo que, los cargos con responsabilidad administrativa y electoral en la Registraduría Nacional del Estado Civil eran de libre nombramiento y remoción³². Así, en decisiones anteriores a la expedición de la Ley 1350 de 2009 y a la Sentencia C-553 de 2010, la Sección Segunda de esa Corporación señaló que, por tratarse de cargos de esta naturaleza, no era necesario motivar la declaratoria de insubsistencia, pues esta hacía parte de la discrecionalidad del nominador³³.

Esta postura se mantuvo incluso en decisiones posteriores a la Ley 1350 de 2009 y a la Sentencia C-553 de 2010. En estas sentencias, la Sección Segunda del Consejo de Estado

³¹ Sentencia C-553 de 2010.

³² En ese sentido, ver: Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del diez (10) de febrero de dos mil cinco 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2001-04630-01(1614-03) y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del seis (06) de marzo de dos mil ocho (2008). Radicación número: 76001-23-31-000-2003-05049-01(0924-07).

³³ Ibid.

analizó varios casos de insubsistencia de delegados departamentales y registradores especiales -quienes, conforme a la Ley 1350 de 2009, también ejercen funciones administrativas y electorales-, en los que los demandantes solicitaban la nulidad de los actos de retiro por falta de motivación. Sin embargo, en estos casos el Consejo de Estado concluyó que las insubsistencias se habían expedido en ejercicio de la facultad discrecional propia del libre nombramiento y remoción y, en consecuencia, no requerían motivación alguna³⁴.

De lo expuesto en este apartado se concluye que, en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el mecanismo obligatorio para vincular a los funcionarios es el concurso de méritos. No obstante, en los cargos con responsabilidad administrativa y electoral de la entidad opera un sistema mixto: aunque pertenecen al régimen de carrera administrativa especial pues el acceso de estos funcionarios debe realizarse mediante concurso, su permanencia está sujeta a la figura de la libre remoción.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la remoción de los cargos de responsabilidad administrativa y electoral de la Registraduría no es plenamente discrecional. Para ejercerla, se exige una motivación que justifique las razones del retiro. En ese sentido, la motivación de los actos administrativos de desvinculación debe ser compatible con los fines del Estado y con la garantía de los derechos constitucionales que protegen a los servidores públicos.

De manera más concreta, no basta invocar de forma genérica las facultades discrecionales previstas en la norma, pues ello no constituye una motivación suficiente. Es indispensable exponer los motivos formales, materiales y fácticos que sustenten la decisión de retiro, tales como la provisión definitiva del cargo mediante concurso de méritos, la imposición de sanciones disciplinarias u otra razón particular relacionada con el servicio que se presta o que debería prestar el funcionario específico, entre otras circunstancias objetivas que habilitan el retiro de un servidor que hace parte de una carrera especial. Así, la motivación en los actos administrativos de retiro no se limita a la mera inclusión formal de cualquier argumento. La motivación debe exponer, de manera clara, detallada y precisa, los fundamentos específicos que adopta la administración para retirar al funcionario.

Una vez establecido este contexto, la Corte resolverá el caso concreto.

³⁴ Ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de marzo de 2012. Radicación número: 17001-23-31-000-2003-01454-02(2020-09); Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015). Radicación número: 44001-23-33-000-2013-00023-01(1471-14); Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del treinta (30) de octubre de dos mil veinticuatro (2024). Radicación: 27-001-23-33-000-2016-00156-01 (4604-2021).