

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
[j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA No. 2020-0042  
**Accionante:** DORIS IRENE BRIÑEZ ORJUELA  
**Accionadas:** REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
**Providencia:** FALLO DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA.

Surtido el trámite pertinente, procede el despacho a resolver la acción constitucional de la referencia, previo estudio de los siguientes,

#### ANTECEDENTES

1. Doris Irene Briñez Orjuela acudió a la presente acción constitucional por intermedio de apoderado judicial, solicitando, el amparo de sus derechos fundamentales “*AL TRABAJO EN CONEXIDAD A LA DIGNIDAD HUMANA - SALUD - MINIMO VITAL Y MOVIL, A LA SEGURIDAD SOCIAL, A UN ADECUADO NIVEL DE VIDA Y A LA TERCERA EDAD; y los que se llegaren a configurar; con el fin de obtener su reintegro laboral, pago de salarios dejados de percibir y pago de cotizaciones a la seguridad social, derechos que se han visto afectados a raíz de la terminación unilateral y sin justa causa por parte del empleador*”.

2. Como sustento de sus pretensiones, narró que tiene 58 años de edad y estuvo vinculada laboralmente durante 12 años con la entidad accionada en diferentes cargos en provisionalidad (de la mayoría aportó copia del acta de nombramiento, así como una certificación laboral en la que constan todas sus vinculaciones), desde el 3 de junio de 2008 y hasta el 3 de marzo de 2020, siendo el último cargo desempeñado el de secretaria ejecutiva 5040-08.

Indicó que a pesar de nunca haber tenido problemas en su trabajo, ni por incumplimiento laboral o disciplinario, el 17 de febrero del presente año la accionada dispuso dar por terminada la relación laboral al no renovar su contrato, sin motivación alguna, en decisión contra la que además no se pudo oponer en vulneración a su derecho al debido proceso.

Agregó que la entidad no tuvo en cuenta su edad, ni que es madre cabeza de familia pues de su salario, que es su única fuente de ingreso, paga la universidad de su hijo, además de un crédito hipotecario del que adeuda \$53.158.138,00 (también adjunto certificación de la entidad acreedora del 11 de marzo de 2020, así como copia del registro civil de su hijo); además, que tampoco tuvo en cuenta que está a menos de 3 años de cumplir requisitos para la pensión y, así tampoco, de que sus quebrantos

de salud pues padece problemas de tensión y altos niveles de glucosa, con amigdalitis crónica que le han generado tiroides y su desvinculación le imposibilitó continuar con los exámenes que le ordenaron, así como adquirirlos por su cuenta ante la falta de ingresos.

## TRÁMITE ADELANTADO

1. Este estrado judicial admitió la acción de tutela, ordenando oficiar a la entidad accionada para que en el término de dos (2) días ejerciera su derecho de defensa y remitiera copia de la documentación que guardara relación con la petición, acompañando un informe detallado sobre los hechos aquí ventilados.

2. En respuesta, LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL rindió informe en el que reconoció el vínculo laboral de la accionante con la entidad por el tiempo que indicó, en provisionalidad y que, en efecto su último cargo fue el de secretaria ejecutiva 5040-08, para el cual tomó posesión el 4 de septiembre de 2019 por el término de 6 meses.

Se opuso a la prosperidad de la acción, señalando que (i) no cumple el requisito de subsidiariedad pues la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa y debe acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para desvirtuar el acto administrativo que aquí cuestiona, situación que imposibilita el trámite de sus pretensiones por esta vía, además que no acreditó algún perjuicio irremediable; (ii) mientras no se realice concurso para proveer los cargos de carrera, el nominador puede hacer nombramientos en provisionalidad y no se prohíbe fijar un término para tal designación, que la entidad interpreta que el mismo está previsto en el literal c del artículo 20 de la ley 1395 de 2009 por 6 meses, agregando que aunque se pidieron los recursos para adelantar el concurso de méritos en la entidad y así implementar el sistema de Carrera Administrativa Especial, no le fueron asignados para esta anualidad; (iii) dicho término definido se estipuló en la Resolución No. 9574 del 21 de agosto de 2019, por la cual se efectuó el nombramiento provisional de manera discrecional, que estipuló que “(...)La duración de estos nombramientos provisionales y encargo serán hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de posesión y finalizarán al término del mismo, sin que para ello se requiera acto administrativo ni comunicación alguna, en todo caso podrán darse por terminados en cualquier momento, exceptuando los nombramientos provisionales establecidos en los Artículos 10 al 13 del presente acto administrativo. (...)”. En ese sentido, como la actora conocía dicho lapso desde su nombramiento, procedía su desvinculación automática “sin que para ello se requiera acto administrativo ni comunicación alguna”.

Añadió que no hubo lesión a los derechos fundamentales (iii) al debido proceso pues el acto administrativo de nombramiento estaba sujeto a condición, además que la actora se designó “mientras la servidora JULIA STELLA VARGAS DUEÑAS se encontraba encargada como profesional UNIVERSITARIO 3020-02, de la misma Sede Central, encargo que culminó el 03 de marzo de 2020” (iv) al mínimo vital porque entre enero y marzo de este año la actora recibió por salario las sumas de \$1.676.752,00, \$1.364.740,00, \$256.094,00 y \$126.523,00, además que se encuentra en proceso administrativo de pago sus cesantías por valor de \$3.306.154,00; (v) al trabajo pues su desvinculación se debió a la aplicación de normas administrativas; (vi) a la salud pues mientras perduró el vínculo laboral permaneció afiliada en seguridad social y,

además (vii) tampoco tiene condición de madre cabeza de familia ni de prepensionada, pues no acreditó los requisitos para que se le tenga por tales calificativos, a más que en su hoja de vida figura que cuenta con un cónyuge docente y no hay evidencia de que él no aporte económicamente para la manutención de su hijo.

Finalmente, acotó diferentes apartes jurisprudenciales que apoyan sus tesis.

## CONSIDERACIONES

1. En principio, debe decirse que la acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas, cuando estos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, por los particulares, siempre que no se cuente con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

2. Descendiendo al caso bajo análisis, sea lo primero resaltar que este Despacho Judicial resulta competente para realizar el estudio de la acción interpuesta, dado la naturaleza jurídica de las entidades accionadas (Núm. 1 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000) y conforme lo regula en Decreto 1983 de 2017.

2.1. De igual manera, no cabe duda que la accionante acude en este juicio directamente en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales, pedimentos que la legitiman en la causa por activa según lo establece el artículo 86 Constitucional.

2.2. Tampoco hay duda de la legitimación en la causa por pasiva, en tanto que el amparo se reclama de una autoridad pública que, a la luz del artículo 86 Constitucional, puede resistir la acción.

2.3. En punto de la inmediatez, del mismo modo se verifica que la desvinculación de la actora de la entidad accionada ocurrió en marzo de la presente anualidad, de suerte que se estima razonable el tiempo de proposición de la acción.

2.4. Finalmente, sobre el presupuesto de la subsidiariedad sobre el que tanto énfasis hizo la accionada, precisa el Juzgado que el reproche de la accionante se cierne en la falta de determinación específica por parte de la Registraduría para disponer su acto de desvinculación, circunstancia que permite evidenciar, sin duda, que no había acto administrativo contra el que oponer acción alguna de su parte y, de contera, no puede deducirse que tenga otro mecanismo de defensa judicial para la defensa de sus derechos.

Aún si en gracia de discusión pudiera indicarse que tenía en todo caso la actora la obligación de atacar el acto por el cual se le nombró en provisionalidad por un tiempo determinado, lo cierto es que su edad, sus padecimientos de salud (acreditados documentalmente) y la escasez de recursos económicos que afirmó y no fue refutada más que con la información de que percibió durante los primeros 3 meses del año la suma de \$3'424.109,00, esto es, un poco más de un salario mínimo legal mensual, ponen en evidencia que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa como lo pretende la pasiva no es una vía eficaz para esa defensa de derechos pues requerirá

inversión de tiempo cuyo transcurso seguirá afectando sus derechos fundamentales, o bien poniéndolos en riesgo mediante un perjuicio irremediable, dado que impone la adopción de medidas urgentes por la gravedad que enmarcaría la lesión a su derecho al mínimo vital y a la salud ante la falta de vinculación al Sistema de Seguridad Social. De contera, tampoco desde esa perspectiva se frustra la acción por incumplimiento del requisito de subsidiariedad dado que concurren las dos excepciones establecidas para acudir directamente al amparo constitucional.

3. Definido lo anterior, se adentra el Juzgado al análisis de fondo de este asunto, en que la accionante alega lesión de sus derechos fundamentales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad para la que laboró durante 12 años de manera consecutiva, por cuanto la desvincularon en decisión inmotivada, carente de contradicción y sin tener en cuenta su edad y sus condiciones de madre cabeza de familia y prepensionada, así como su estado de salud y los tratamientos médicos que se le venían diagnosticando y quedaron frustrados la ruptura de ese vínculo laboral. De cara a tal marco fáctico, al que se opone la actora señalando que estaba legalmente facultada para nombrar a la actora en provisionalidad por un término máximo de 6 meses, que ella conoció desde su nombramiento y que no acreditó las condiciones de ser madre cabeza de familia, prepensionada ni la afectación a su mínimo vital, el Juzgado, por el contrario, advierte 4 argumentos por los cuales es procedente el amparo invocado:

3.1. Lo primero que hay que decir es que los cargos públicos de la entidad accionada, son de Carrera Administrativa Especial y, en ese sentido, deben ser designados en propiedad previa materialización de concursos de mérito; pero, en caso de no ocurrir ese concurso o no haber elegibles para proveer, las vacantes pueden ser proveídas en provisionalidad, tal y como ocurrió en el caso de la señora Briñez Orjuela, durante 12 años consecutivos.

Si bien es cierto el nominador de estos cargos tiene autonomía y liberalidad en tal elección, no es menos cierto que estas connotaciones deben ajustarse a un marco constitucional en el que encuentra límites, pues de otro modo se trataría de arbitrariedad que están proscritas dentro de la función pública. Dentro de esos límites, está la garantía general de estabilidad en el empleo que como parte del derecho al trabajo se predica en general de cualquier relación de esa índole, inclusive en tratándose de empleados públicos designados en provisionalidad. Así también, aquella liberalidad en el ejercicio de función pública está enmarcada dentro del debido proceso que conlleva, entre otros principios y deberes, el de publicidad, el de defensa y el de contradicción.

Bajo esa óptica, la desvinculación de una persona vinculada en carrera en provisionalidad, impone a la administración pública, como mínima medida la motivación en el acto, de modo que pueda ser conocida y, de ser el caso, controvertida con argumentos por el afectado.

En estos términos ha reconocido tales prerrogativas la Corte Constitucional:

***“4. La estabilidad laboral relativa de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa. Reiteración de jurisprudencia 4.1. La Constitución Política estableció en el artículo 125 el régimen de carrera administrativa como el mecanismo para el ingreso***

y desempeño de cargos públicos en los órganos y entidades del Estado, salvo las excepciones constitucionales y legales,<sup>371</sup> y los regímenes especiales de creación constitucional.

Sin embargo, como el procedimiento para la provisión de los cargos de carrera puede tomar más tiempo, el Legislador ha autorizado, como medida transitoria la vinculación a estos cargos mediante funcionarios públicos nombrados en provisionalidad. Respecto de la situación de estos servidores, la Corte Constitucional ha señalado que su vinculación ha sido concebida como un mecanismo excepcional y transitorio para atender las necesidades del servicio, ante la presencia de vacancias temporales o definitivas mientras estos se asignan en propiedad mediante el respectivo concurso de méritos.

4.2. En cuanto al retiro de servidores vinculados en provisionalidad, la Corte Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha indicado “el inexcusable deber de motivación de dichos actos. Así lo ha señalado desde hace más de una década de manera uniforme y reiterada en los numerosos fallos en los que ha examinado esta problemática, a tal punto que a la fecha se registra casi un centenar de sentencias en la misma dirección aunque con algunas variables respecto de las medidas de protección adoptadas”.

Se resalta que los cargos en provisionalidad no pueden equipararse a los de carrera administrativa en cuanto a su vinculación y retiro, y tampoco a aquellos cargos ocupados por funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción. Esto, en tanto, existen marcadas diferencias entre los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, los funcionarios inscritos en carrera administrativa y los funcionarios públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera. En relación con los primeros, se trata de funcionarios que ejercen funciones de confianza, dirección o manejo, por lo que su permanencia en el cargo depende, de la discrecionalidad del nominador y no se requiere que el acto administrativo de desvinculación sea motivado. Ahora bien, respecto de los funcionarios de carrera administrativa, esto es, aquellas personas que acceden a estos cargos mediante el concurso de mérito, su permanencia en el cargo implica mayor estabilidad al haber superado las etapas propias del concurso. De ahí, que el acto administrativo por medio del cual se desvincula a un funcionario de carrera administrativa deba ser motivado, además de otros requisitos que debe cumplir, para que la decisión sea ajustada a la Constitución. Finalmente, los funcionarios públicos que desempeñan cargos de carrera nombrados en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, que implica que el acto administrativo por medio del cual se efectúe su desvinculación debe estar motivado, es decir, debe contener las razones de la decisión, lo cual constituye una garantía mínima derivada, entre otros, del derecho fundamental al debido proceso y del principio de publicidad.

4.3. Si bien la Constitución Política estableció en el artículo 125 que el ingreso y desempeño de cargos públicos debe realizarse por concurso de méritos, para que los cargos sean ocupados por personas vinculadas a la carrera administrativa, en la práctica estos han sido provistos de manera transitoria por funcionarios en provisionalidad mientras se lleva a cabo el respectivo concurso. Debido a esta situación, existe una línea jurisprudencial consolidada sobre el deber de motivación de los actos de desvinculación, la cual fue sentada desde la sentencia T-800 de 1998 y ha permanecido inalterada como lo detalló la Corte en la sentencia de unificación SU-917 de 2010.

Por ejemplo, en la sentencia de unificación SU-250 de 1998, la Corte accedió a la protección solicitada por una persona que ocupaba el cargo de notaria en provisionalidad y fue desvinculada por medio de un acto administrativo sin motivación. En esta ocasión la Corte resaltó la importancia del principio de publicidad contenido en el artículo 209 Superior, del cual se desprende la obligación de motivar los actos proferidos por la administración y consideró:

“La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. || Necesariamente debe haber motivación para el retiro de los empleados que son de carrera o que están en una situación provisional o de interinidad en uno de los empleos que no son de libre nombramiento y remoción; salvo los empleados que tienen el estatuto de libre nombramiento y remoción.”

Asimismo, en la sentencia C-279 de 2007 la Corte hizo un resumen de las sentencias que han desarrollado el asunto en mención y reiteró la línea trazada por la amplia jurisprudencia afirmando:

“En múltiples oportunidades, la Corte ha conocido de solicitudes de tutela en las que los actores han manifestado que se desempeñaban en provisionalidad en un cargo de carrera en la Fiscalía General de la Nación y que habían sido desvinculados de la entidad mediante un acto administrativo sin motivación, sustentado en la discrecionalidad del nominador. En todas las ocasiones la Corte ha amparado el derecho al debido proceso y a la igualdad de los solicitantes, cuando ha verificado la existencia del nombramiento en provisionalidad y de la declaración de insubsistencia sin motivación alguna. (...)

La estabilidad de un funcionario nombrado en provisionalidad se concreta en que al ser desvinculado se le indique específicamente las razones de su declaración de insubsistencia. Igualmente, la Corte ha sido enfática en determinar que los actos en que se decide la desvinculación de los servidores en provisionalidad deben contener las razones del servicio por las cuáles se separa del cargo al funcionario. Si bien el nominador cuenta con un cierto grado de discrecionalidad, ésta no puede convertirse en arbitrariedad”.

Luego, en la sentencia SU-917 de 2010, esta Corporación (i) reiteró la posición sentada por la Corte desde el año mil novecientos noventa y ocho (1998) referente a la falta de motivación de los actos administrativos de desvinculación de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, y (ii) resaltó la estrecha relación que guarda la exigencia de motivar los actos administrativos con importantes preceptos de orden constitucional como lo son el principio democrático, la cláusula del Estado de Derecho, el debido proceso y

el principio de publicidad. En la citada providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló con relación al contenido de la motivación lo siguiente:

*“El acto de retiro no sólo debe ser motivado sino que ha de cumplir ciertas exigencias mínimas respecto de su contenido material, de modo que el administrado cuente con elementos de juicio necesarios para decidir si acude o no ante la jurisdicción y demanda la nulidad del acto en los términos del artículo 84 del CCA. Lo contrario significaría anteponer una exigencia formal de motivación en detrimento del derecho sustancial al debido proceso, pues si no se sabe con precisión cuáles son las razones de una decisión administrativa difícilmente podrá controvertirse el acto tanto en sede gubernativa como jurisdiccional.*

*Es por lo anterior por lo que la Corte ha hecho referencia al principio de “razón suficiente” en el acto administrativo que declara la insubsistencia o en general prescinde de los servicios de un empleado vinculado en provisionalidad, donde “deben constar las circunstancias particulares y concretas, de hecho y de derecho, por las cuáles se decide remover a un determinado funcionario, de manera que no resultan válidas aquellas justificaciones indefinidas, generales y abstractas, que no se predicán directamente de quien es desvinculado”. En otras palabras, de acuerdo con la jurisprudencia decantada por esta Corporación, “para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las razones por las cuales se prescindirá de los servicios del funcionario en cuestión”.”*

*Posteriormente, en la sentencia SU-691 de 2011, la Sala Plena de esta Corporación al conocer varios procesos de tutela interpuestos por funcionarios provisionales que ocupaban cargos de carrera en el SENA y la Fiscalía General de la nación, y que fueron desvinculados sin la debida motivación del acto administrativo, reiteró las reglas fijadas en la sentencia SU- 917 de 2010, así como las órdenes adoptadas en la misma.*

*4.4. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Primera de Revisión reitera la jurisprudencia constitucional en el sentido de considerar que los funcionarios nombrados en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa, razón por la cual aunque pueden ser desvinculados del cargo, el acto administrativo por medio del cual se adopte tal decisión, debe ser motivado por la autoridad nominadora, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y poder controvertir las razones y acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en el evento de estar en desacuerdo con la motivación del mismo. Y, Habiendo dado el retiro de servidores en provisionalidad sin la motivación del acto cabe que en sede de tutela se ordene el reintegro, hasta tanto se produzca el respectivo concurso de méritos o la desvinculación se produzca por razones que la hagan justificada.”<sup>1</sup>*

Por eso, en aquélla oportunidad la Corte Constitucional concluyó que *“6.1. Una persona nombrada en provisionalidad en un cargo de carrera goza de una estabilidad relativa. 6.2. A la persona nombrada en provisionalidad le asiste el derecho de conocer las razones por las cuales se les desvincula del servicio (i) como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, el respeto al Estado de derecho, el principio democrático y el principio de publicidad; (ii) el deber general de motivar los actos administrativos; (iii) la posibilidad que le asiste a los administrados de conocer cuáles son las razones que se invocan para su retiro cuando ejercen un cargo en provisionalidad; (iv) el derecho que le asiste a quienes ocupan un cargo de carrera en provisionalidad de motivar el acto de insubsistencia, como garantía mínima del derecho fundamental al debido proceso y del control de la arbitrariedad de la administración, a diferencia de quienes ocupan un cargo de libre nombramiento y remoción para los cuales tiene cabida la excepción de la motivación del acto de retiro.”*

3.2. Quiere decir lo anterior que, si se precisaba como lesivo del derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral en el empleo la desvinculación de un servidor vinculado en provisionalidad porque no se motivó la decisión de su salida, con mayor razón ha de llegarse a la misma conclusión lesiva de derechos fundamentales cuando, como en este caso ocurrió, ni siquiera se expidió un acto administrativo específico que dispusiera la desvinculación de la accionante, a partir del cual conociera los argumentos que tuvo la administración para disponer su salida.

Esa falta de conocimiento de las razones que tuvo la Registraduría para desvincular a la accionante, lesionan el deber de publicidad por el cual, a la postre, ella

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-221 de 2014.

podía ejercer sus derechos de defensa y contradicción, pues solo conociendo cuáles son los hechos que expone la entidad para adoptar esa decisión, podría ella confrontarlos si era su querer y procurar así una defensa como lo considerara viable. Pero, sin tal conocimiento, todo lo anterior queda frustrado y es, entonces, una inocultable vulneración al debido proceso de la accionante.

3.3. Además, por esa estabilidad laboral en el empleo, se advierte desde ya que el fundamento de que el literal c del artículo 20 de la ley 1395 de 2009 dispone un plazo máximo de 6 meses para los nombramientos en provisionalidad es insuficiente, dado que aquél parámetro y derecho fundamental del trabajo, comporta el que a cualquier servidor público vinculado en esa condición se le mantenga en el empleo, salvo alguna causal objetiva por la cual no pueda proseguir en él; entonces, también desde esta arista, ha de concluirse que lo que aquí expuso la accionada en su informe como motivo para la desvinculación de la actora, lesiona su derecho fundamental al trabajo bajo la prerrogativa de estabilidad en el empleo.

3.4. Por si lo anterior fuera poco, la conducta desplegada por la pasiva implica la violación al precedente constitucional que respecto de esa misma entidad ha dispuesto en diferentes decisiones la Corte Constitucional en su jurisprudencia vinculante, en diversas decisiones desde el año 1998 (Sentencia SU- 250 de 1998), que ha partido del análisis del artículo 290 de la Constitución Política, hasta épocas recientes como ocurrió en decisión del 11 de noviembre de 2016, cuando analizó un caso similar en que se dispuso mediante acto administrativo carente de motivación, la desvinculación de una persona designada en provisionalidad; allí puntualmente, en su ratio decidendi, precisó esa corporación lo siguiente:

**6. El acto mediante el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró insubsistente el nombramiento de la accionante, al no haber sido motivado, violó su derecho al debido proceso en armonía con la defensa y la contradicción**

6.1. *La peticionaria ingresó a trabajar al servicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en un cargo Profesional de carrera mediante la Resolución No. 0037 de 15 de febrero de 2001, entidad en la que, luego de ocupar varios cargos, fue nombrada por la Resolución No. 4074 de 3 de mayo de 2013 como Delegada Departamental. Por acto administrativo No. 2436 del 30 de marzo de 2016 se declaró su insubsistencia. Ante esta determinación, acudió al mecanismo constitucional de tutela en procura de obtener la salvaguarda de sus derechos fundamentales, pretendiendo concretamente el reintegro al empleo desempeñado. De manera principal la peticionaria funda la vulneración de sus garantías básicas en la falta de motivación del citado acto, aun cuando ello resultaba necesario por su pertenencia a un régimen especial de carrera administrativa.*

6.2. *Tal como se indicó con anterioridad, en la sentencia C-553 de 2010 se analizó el alcance y contenido del sistema de carrera especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil. En aquella ocasión se declaró la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 6 de la Ley 1350 de 2009, en el entendido en que los cargos de responsabilidad administrativa o electoral, como el de Delegado Departamental, son de libre remoción pero no de libre nombramiento.*

*Se verificó, además, que la libre remoción se sujeta a las reglas que establezca el legislador, sin que para ese momento se hubiera expedido tal regulación, por lo que se precisó que, por lo menos, debía considerarse que una adecuada comprensión del régimen exigía que el retiro se diera mediante acto motivado, como se venía aplicando, mutatis mutandis, frente a cargos de carrera desempeñados en provisionalidad. En esa decisión se adujo que el legislador debía regular la materia, situación que no se ha adelantado a la fecha, por lo tanto, la regla sigue siendo la necesidad de motivación del acto administrativo de insubsistencia.*

6.3. *Analizada la Resolución No. 2436 del treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), “Por la cual se declara insubsistente el nombramiento de la servidora pública Patricia Eugenia Jiménez Massa”, la Sala encuentra que la entidad accionada omitió el deber general de motivación. En efecto, en el encabezado del citado acto se hace referencia a los parámetros normativos que facultan al Registrador para expedir el acto, así: “El Registrador Nacional del Estado Civil, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial la que le confiere el numeral 8 del Art. 26 del Decreto 2241 de 1986 y de acuerdo a las disposiciones contenidas en el numeral 5 del Art. 24 del Decreto Ley 1010 de 2000”.*

*A continuación, la Resolución simplemente contiene los siguientes artículos: “Artículo Primero: A partir del 1 de abril de 2016, declarar insubsistente el nombramiento de la servidora Patricia Eugenia Jiménez Massa, identificada con cédula de ciudadanía No. 34980318, del cargo de Delegado Departamental 0020-04 Planta*

Global Sede Central, asignada a la Circunscripción Electoral de Bolívar. //Artículo Segundo: Contra la presente resolución no procede recurso alguno”.

De acuerdo con el contenido transcrito, y tras una lectura integral del mismo, para la Sala la infracción constitucional constatada en este caso aparece vinculada al hecho de que la insubsistencia del nombramiento en un cargo de libre remoción, como aquellos con responsabilidad administrativa o electoral, dentro del régimen especial de carrera administrativa de la RNEC, exige motivación, la cual bien podría referirse a razones propias del servicio o a la obligación de proveer el empleo con la respectiva lista de elegibles.

En relación con este último punto y conforme se desprende de la información suministrada por la actora, a la fecha la entidad electoral, a sabiendas de su obligación, no ha convocado un procedimiento de esta naturaleza para proveer el cargo que ella venía desempeñando. Siguiendo los derroteros del artículo 83 superior que consagra el principio de buena fe y ante la ausencia de contradicción por parte de la demandada, deberá tenerse por cierta la manifestación realizada en ese sentido por la parte accionante.

En vista de lo anterior, resulta entonces claro que la señora Patricia Eugenia Jiménez Massa tenía derecho a conocer de manera puntual cuáles fueron las razones de interés general que afectaron el servicio y, en consecuencia, motivaron la decisión de retiro. Sin embargo, se observa que aunque en la resolución objeto de debate se invocaron de manera general las razones de derecho (normativas), no se citaron ni se enumeraron los motivos formales, materiales y fácticos que justificaron su separación del cargo.

Para la Sala el solo enunciado del ejercicio de las facultades discrecionales consagradas en los cuerpos normativos referidos no constituye una motivación siquiera sumaria, porque, de acuerdo con lo dicho por esta Corporación, la motivación de las resoluciones administrativas consiste en “exponer de manera exacta cual es el fundamento jurídico y fáctico”, pues “solo mediante un acto administrativo, en el que consten las circunstancias concretas de hecho y de derecho por las cuales se decide remover a un determinado funcionario, es posible declarar la insubsistencia del cargo [...] Esta regla se justifica en que: “[...] la motivación resulta ser necesaria para controvertir dicho acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y adicionalmente, porque la desvinculación debe obedecer a un principio de razón suficiente, es decir, que deben existir motivos fundados para que la administración prescinda de los servicios de su funcionario”.

En este orden de ideas, el acto administrativo contentivo de la declaratoria de insubsistencia no podía limitarse en forma simple a declarar este hecho y a señalar la fecha de su vigencia, máxime cuando contra dicha decisión no procedía recurso alguno, siendo en consecuencia mayor el deber de motivación. Tampoco existe elemento de juicio del que pueda deducirse una debida justificación o una causa eficiente que amparara esta determinación a la luz de la normatividad actual; incluso la entidad electoral, en su intervención durante el proceso, esgrimió como única razón para desvincular a la actora la potestad discrecional surgida en razón a la naturaleza del cargo, cercenándose de esta manera la posibilidad de conocer cuáles fueron los señalamientos objetivos de hecho y de derecho que justificaron, en pro del interés general, de la eficiencia del servicio público y de la efectividad institucional, el despido concretado.

Ahora bien, aunque el retiro de los funcionarios que ejercen cargos de responsabilidad administrativa o electoral, como ocurre con el empleo de Delegado Departamental, lleva implícito el ejercicio de una facultad discrecional por parte de su nominador, pues por disposición constitucional este cargo es de libre remoción, esta facultad, en el contexto constitucional, “no supone la libertad de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta. Por lo tanto en el acto administrativo debe integrarse lo que es discrecional de lo que es regla de derecho que le rodean, para encausarlo, dirigirlo y sobre todo limitarlo”. Esta Corporación ha sostenido que la discrecionalidad en términos absolutos puede confundirse con la arbitrariedad y el capricho del funcionario, mientras que la discrecionalidad en el marco del ordenamiento jurídico exige apreciar las circunstancias de hecho, la oportunidad y conveniencia que rodean la toma de la decisión dentro de las finalidades inherentes a la función pública, las particularidades implícitas en la disposición que concede la competencia y la proporcionalidad con los hechos que le sirvieron de causa.

La omisión descrita ha impedido que la señora Patricia Eugenia Jiménez Massa pueda controvertir ante el juez administrativo, con la plena garantía del debido proceso, los motivos que llevaron al nominador a su desvinculación, en tanto que no los conoce. En tal medida, no dispone de todos los elementos de juicio necesarios y suficientes para ejercer una plena defensa de sus derechos, a partir del ejercicio de contradicción y oposición frente a la decisión adversa a sus intereses, precisamente por la ausencia de motivación del acto de retiro. En la sentencia SU-250 de 1998 se estimó justamente que “[...] La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico”. Y si ello ocurre (desvinculación sin motivación) “se viola el debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional para “actuaciones judiciales y administrativas”, porque se coloca en indefensión a la persona afectada, ya que no puede hacer una real defensa jurídica y esto repercute en el acceso a la justicia establecido en el artículo 229 C.P”.

6.4. Con fundamento en los argumentos expuestos, se concluye que la expedición del acto de insubsistencia, sin motivación, implicó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en relación con la defensa y contradicción de la peticionaria por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta omisión viabiliza

*la prosperidad de la acción de tutela, como mecanismo directo y definitivo, para ordenar a la entidad pública infractora que motive la resolución, como lo ha señalado esta Corporación en varias oportunidades.*<sup>2</sup>

3.5. Del mismo modo, se desgaja de lo expuesto que como la accionante narró que el salario que percibía de la vinculación con la entidad accionada era su única fuente de ingreso, se presume que la carencia del mismo lesiona su derecho al mínimo vital, lo mismo que puede predicarse de su derecho a la salud, pues su desafiliación al sistema de seguridad social por cuenta de su salida de la entidad, se ve mermado, en medio de un tratamiento médico que acreditó dentro de la presente acción.

3.6. Finalmente, desde ya debe advertirse a la accionada que en el evento en que persista con su intención de desvincular a la accionante, habrá de analizar si en ella concurre alguna o algunas de las causales que aquí invocó –o alguna otra- que la torne acreedora de estabilidad laboral reforzada y, en ese sentido, adoptar las determinaciones correspondientes con ese carácter.

4. Por todo lo anterior, al concluirse la lesión de los derechos fundamentales de la actora al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la salud, su amparo se impone y, para el restablecimiento de sus derechos, se ordenará a la entidad accionada que la reintegre, con el pago de sus salarios dejados de percibir.

5. Por lo expuesto el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la salud de la señora **DORIS IRENE BRIÑEZ ORJUELA**, conculcados por la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**.

**SEGUNDO: AMPARAR** los derechos fundamentales vulnerados a la accionante y, en consecuencia, **ORDENAR** a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, a través de su representante legal, o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación, proceda a reintegrar a la señora **DORIS IRENE BRIÑEZ ORJUELA** en el cargo que venía desempeñando o uno similar o de superior jerarquía, en el que se le garanticen todas sus prestaciones sociales.

Igualmente, se le ordena **PAGAR** todos los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde la fecha de desvinculación hasta cuando se haga efectivo su reintegro.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta providencia a las partes por el medio más expedito.

**SEXTO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión una vez se restablezca la normalidad institucional para estos trámites. Déjense las constancias pertinentes.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-627 de 2016.

**Notifíquese y cúmplase**

  
**GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA**  
Jueza