Función Pública

Concepto 015491 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

20206000015491

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000015491

Fecha: 15/01/2020 04:31:24 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: EMPLEO. Naturaleza y actividades de la figura de la Primera Dama o los gestores sociales. Radicado: 20202060002472 del 03 de enero de 2020.

De acuerdo con la solicitud de consulta en referencia, en dónde expone una serie de interrogantes en lo relacionado a la naturaleza y actividades de la figura de la Primera Dama o los gestores sociales, me permito manifestarle lo siguiente:

A manera de información, inicialmente el trabajo de gestor social se circunscribió a la articulación de la labor de las gestoras departamentales a través de cinco cumbres de Primeras Damas entre los años de 1999 a 2002, y el apoyo técnico a algunos encuentros departamentales impulsados por las gestoras departamentales.

Para el año 2003, mediante el Decreto 519 se crea la Consejería Presidencial de Programas Especiales con la finalidad de apoyar al Gobierno Nacional en sus objetivos y la Red de Gestores Sociales se incorpora como uno de sus programas, enmarcado en el área de movilización social y participación comunitaria.

A partir de ese año se amplió el objetivo de la Red de Gestores Sociales al logro de una articulación de las instituciones locales y la Sociedad Civil, con el convencimiento de que la labor de la Red tiene que ver con la coordinación, gestión, cooperación, convocatoria, socialización y divulgación de la oferta social con que cuenta nuestro país.

Hay que tener claro que ésta figura es una estrategia nacional de trabajo colectivo, que busca articular, apoyar y coordinar el trabajo que los cónyuges de los gobernantes de todos los departamentos y municipios del país realizan como gestores y líderes de procesos sociales.

En ese entendido, y para dar respuesta a su primera pregunta, sobre si se encuentra reglamentado en la actualidad el cargo de Primera Dama o gestores sociales, una vez revisadas las normas sobre administración de personal no se encontró disposición alguna que regule el cargo, funciones, calidades, o régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la primera dama del Municipio o Departamento.

Ahora bien, para dar respuesta a su pregunta sobre si en la actualidad los Alcaldes y Gobernadores, tienen la facultad para delegar en la primera dama (esposa o compañera permanente) funciones de dirección y confianza como, por ejemplo, celebración de contratos, supervisión de los mismos, manejo de personal, etc., al respecto la Corte Constitucional consideró lo siguiente frente a la figura de "Primera Dama" de la Presidencia de la República, mediante Sentencia C-089 de 1994, señalando lo siguiente: *"Sea lo primero recordar que esta Corporación declaró la inexequibilidad del artículo 25 de la ley 7a. de 1979*[1]*, referente a la atribución otorgada a la Primera Dama de la Nación para presidir la junta directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF. En la referida sentencia, se reafirmó que la Primera Dama de la Nación no ostenta el carácter de servidor público, y, por tanto, solamente puede desempeñar las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta, que faculta a los particulares para cumplir determinadas funciones administrativas.*

Ahora bien, para la Corporación lo dispuesto en el artículo 6o. acusado contradice tanto la jurisprudencia sentada en esta providencia, como los principios constitucionales relacionados con el ejercicio de la función pública, por dos razones:

Primero, porque, se reitera, los servidores públicos únicamente pueden ejercer las funciones que les atribuyan la Constitución y la ley (arts. 6o. 121 y 123 C.P.). En consecuencia, resulta extraño que los empleados públicos de una dependencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tengan como función la de ejercer el apoyo administrativo y la asistencia en las actividades que la primera dama "estime conveniente emprender". Con ello, se está permitiendo que estos servidores ejerzan unas actividades que dependen del libre albedrío de un particular, como lo es la primera dama de la Nación, y que no responden a un principio mínimo de legalidad y competencia, los cuales son presupuesto básico de cualquier administración pública, según lo disponen las normas constitucionales citadas. Adicionalmente, debe establecerse que si realmente es el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República quien está facultado por el artículo 19 del decreto 1680 para señalar las funciones que deban desarrollar los empleados adscritos al Despacho de la Primera Dama -como lo afirma el impugnante de la demanda-, entonces carece de toda lógica jurídica determinar que será la cónyuge del Presidente de la República quien determine las actividades que esos funcionarios deban desempeñar.

En segundo lugar, si también se ha determinado que los particulares sólo pueden desempeñar las funciones públicas y administrativas que claramente establezca la ley, resulta extraño, entonces, que una norma disponga que un particular que no ostenta cargo público -como es el caso de la primera dama de la Nación-, en ejercicio de una actividad pública e incluso administrativa, pueda hacer todo lo que "estime conveniente".

La norma acusada facultaría a la Primera Dama -como anteriormente se estableció- para realizar todo aquello que no estuviere prohibido, en vez de ejercer únicamente lo que le está permitido (arts. 6o., 121. y 123 C.P.), desconociendo con ello uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, pues resulta claro que la Primera Dama ni reviste tal carácter de servidor público, ni hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por ello, la Corte debe recabar una vez más en la enorme importancia que reviste el hecho de que las atribuciones administrativas, así como las funciones públicas que la ley le otorgue en forma temporal al particular, sean específicas, concretas y determinadas (Arts. 123 y 210), de forma tal que esa persona, al estar investida de la autoridad del Estado, se someta debidamente al denominado "principio de legalidad", ya referido.

Finalmente, debe la Corporación señalar que las anteriores consideraciones no son óbice para que la primera dama de la Nación pueda continuar cumpliendo todas aquellas actividades que normalmente le corresponde en su calidad de cónyuge del Presidente de la República, como son las de colaborar con él en el desempeño de tareas protocolarias, o tener iniciativa en materia de asistencia social, en labores de beneficencia pública, o en actividades análogas, tal como ha sido, por lo demás, una noble tradición en Colombia desde hace largos años, sin que para ello hubiera sido necesario crear una dependencia de orden administrativo, con todo lo que ello implica en cuanto a recursos financieros, materiales y humanos dentro de la Presidencia de la República." (Subrayas fuera del texto)

De otro lado, en virtud del Concepto C.E. 2191 de 2013 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre las limitaciones que puede tener la esposa del Jefe de Estado indicó: *"Teniendo entonces presente que la cónyuge del Presidente de la República cuya denominación tradicionalmente ha sido la de "Primera Dama de la Nación" no ostenta la calidad de servidor público sino la de una particular frente a la administración pública, no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas en la Constitución Política y en la ley 996 de 2005 para los servidores públicos. En materia de prohibiciones, en sana hermenéutica, rige el principio de interpretación y aplicación restrictiva, en particular respecto de sus destinatarios. En esa medida la cónyuge del Presidente de la República es libre de realizar todo aquello que la Constitución y las leyes no le prohíban (artículo 6). Obviamente como todos los particulares debe respetar las normas y reglas que rigen la destinación de los bienes públicos que, le hayan sido dispuestos, por tratarse de la cónyuge del Presidente de la República."* (Subrayado y negrilla fuera del texto)

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Primera Dama como gestora social no desempeña un cargo público, ni tiene la calidad de servidora público, por ende podrá realizar solamente las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta, es decir actividades que normalmente le corresponden como cónyuge del Presidente de la República, Alcalde o del Gobernador; tales como colaborar en el desempeño de tareas protocolarias, o tener iniciativa en materia de asistencia social, o en labores de beneficencia pública.

En esos términos, el papel que cumple la primera dama es meramente particular frente a la administración pública, con ello no está facultada para realizar algún tipo de contratación, supervisión o manejo de personal, ya que como se dispuso en la jurisprudencia citada, en su calidad de cónyuge del alcalde de un Municipio, podrá acompañarlo en el desempeño de tareas protocolarias, o tener iniciativa en materia de asistencia social, en labores de beneficencia pública, o en actividades análogas.

Frente a su pregunta sobre si el cargo de gestora social o primera dama tiene efectos legales desde el inicio de la posesión del alcalde, como se mencionó anteriormente el papel que cumple la primera dama es de carácter particular en relación con la función pública, en ese sentido, en su calidad podrá acompañar al alcalde en actividades de temas cruciales para el desarrollo de proyectos y programas sociales en el Municipio si es preciso desde el momento que tomó posesión el alcalde.

En relación a la pregunta sobre las posibles consecuencias jurídicas en que podría incurrir un alcalde o gobernador por delegar funciones a la primera dama, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 430 de 2016, éste Departamento Administrativo, no se encuentra facultado para pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones internas de cada entidad, ni para declarar derechos individuales ni dirimir controversias cuya decisión está atribuida a jueces o a los órganos de control y vigilancia.

Por último, en atención a su pregunta de cuál es el trámite a seguir cuando las gestoras sociales se toman atribuciones de Jefe de Personal al interior de las Alcaldías Municipales, y no forman parte de la planta de personal o jerárquicamente están por fuera de la línea de dirección y confianza del Alcalde (Secretario de Gobierno y Jefe de Personal), reiteramos que éste Departamento Administrativo en consonancia con el artículo 2° del Decreto 430 de 2016 no se encuentra facultado para pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones internas de cada entidad, no obstante, podrá acudir ante la Procuraduría General de la Nación siendo la entidad encargada para resolver sus cuestionamientos.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Valeria B.

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-12-04 18:07:59