

**Función Pública**

Concepto 226371 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000226371

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000226371

Fecha: 08/06/2023 10:34:19 a.m.

Bogotá D.C.

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Empleado Público. Empleado que presta servicios en la Registraduría Distrital de Bogotá para aspirar a ser elegido Auditor General de la República. RAD.: 20232060602652 del 7 de junio de 2023.

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual consulta: *“Siendo la Registraduría Distrital de Bogotá D.C. una organización con funciones desconcentradas y propias y de conformidad con las competencias circunscritas al orden territorial distrital, existe algún impedimento legal o constitucional para que quien ejerza el cargo de Registrador Distrital de Bogotá, participe en el proceso de inscripción, selección y elección del cargo de Auditor General de la República, de acuerdo con los lineamientos constitucionales definidos en el artículo 274 superior”,* me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En relación con la elección y las inhabilidades para ser Auditor General de la República, la Constitución Política establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

Para ser elegido Auditor General se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo, y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.” (Destacado nuestro)

Por su parte, el Decreto 272 de 2000¹, dispone:

“ARTÍCULO 14. Del Auditor General de la República. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 de la Constitución Política, el Auditor General de la República será elegido para un periodo de dos años por el Consejo de Estado, de terna presentada por la Corte Suprema de Justicia. La persona designada deberá ser profesional en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración.”

De conformidad con lo estipulado en las normas transcritas, para ser elegido Auditor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo.

Así mismo, se establece que no podrá ser elegido Auditor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección o quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

Por otra parte, en los que respecta a su pregunta en concreto, resulta necesario acudir a lo establecido en el Decreto 1010 de 2000², con el fin de establecer la naturaleza del empleo de Registrador Distrital de Bogotá. Al respecto, la norma mencionada establece:

“ARTÍCULO 1. Campo de aplicación. El presente decreto establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en sus distintos niveles y órdenes, la organización administrativa que sirve de apoyo al Consejo Nacional Electoral, las funciones de sus dependencias y la naturaleza, organización y principios que regulan los fondos que integran la organización electoral.

ARTÍCULO 3. *Naturaleza.* La Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política forma parte integrante de la Organización Electoral, el cual contribuye, conjuntamente con las demás autoridades competentes, a la organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas y el registro civil, en los términos y condiciones que señala la ley y el presente decreto.

ARTÍCULO 9. *Criterios para la organización.* La organización de la Registraduría Nacional del Estado Civil se fundamenta y desarrolla de acuerdo con los siguientes criterios:

Especialización por áreas misionales y de apoyo. Tecnificación. Atención ciudadana.

Transparencia. Simplificación y especialización. Alto nivel profesional. Funcionalidad. Multidisciplinariedad. Delegación. Desconcentración administrativa y financiera.

ARTÍCULO 10. *Niveles de la organización de la administración.* De conformidad con las disposiciones legales, para el cumplimiento de su misión institucional, la Registraduría Nacional del Estado Civil, se organizará en dos niveles:

Nivel central: El nivel central está conformado por las dependencias cuyo ámbito de competencias es nacional. *Nivel desconcentrado:* El nivel desconcentrado está constituido por las dependencias de la Registraduría Nacional cuyo nivel de competencias está circunscrito a una circunscripción electoral específica o dentro de los términos territoriales que comprendan el ejercicio de funciones inherentes a la Registraduría Nacional y se configura con observancia de los principios de la función administrativa. En dicho nivel se radican las competencias y funciones determinados en las disposiciones legales y en el presente decreto.

PARÁGRAFO. Tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Registraduría Nacional, y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de registro civil e identificación, del proceso electoral y de los mecanismos de participación ciudadana en que deba ser parte la entidad. Cada nivel ejerce en el ámbito de funciones y responsabilidades establecidas por mandato del presente decreto en forma concurrente y armónica, las competencias y funciones inherentes a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es función especial del nivel central coordinar y controlar todas las actividades de la Registraduría Nacional en el ámbito nacional, incluyendo las que desarrolla el nivel desconcentrado, así como ejercer funciones especiales asignadas por la Constitución y la ley, cuya naturaleza no implique su ejercicio desconcentrado.

ARTÍCULO 11. *Organización interna.* La Registraduría Nacional del Estado Civil garantizará el cumplimiento de su objeto y el ejercicio de sus funciones, mediante las siguientes dependencias que integran su organización interna:

NIVEL CENTRAL

Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil.

1.1. Secretaría Privada.

(...)

NIVEL DESCONCENTRADO

(...)

Registraduría del Distrito Capital. (...)” (Subrayado nuestro)

De la norma transcrita se infieren varios elementos que permiten establecer la naturaleza del empleo de Registrador del Distrito Capital, así:

La Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política forma parte integrante de la Organización Electoral. Para el cumplimiento de su misión institucional, la Registraduría Nacional del Estado Civil, está organizada en dos niveles, central y desconcentrado. 3. Ambos niveles de organización de la entidad participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración, y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de registro civil e identificación, del proceso electoral y de los mecanismos de participación ciudadana en que deba ser parte la misma. 4. Dentro de la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Registraduría del Distrito Capital hace parte del nivel desconcentrado.

Bajo los presupuestos que anteceden, se infiere que el cargo de Registrador del Distrito Capital corresponde a un empleo que hace parte de una entidad del orden Nacional, cuyas funciones son ejecutadas en el nivel territorial en virtud de la desconcentración administrativa que rige la entidad, misma que le permite garantizar el cumplimiento de su objeto y el ejercicio de las labores propias, mediante las dependencias que integran su organización interna.

Ahora bien, esta Dirección Jurídica acoge los argumentos expuestos por el Consejo de Estado en auto expedido el 22 de agosto de 2017, dentro del expediente con Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00183-00 con ponencia de la magistrada Rocío Araujo Oñate, en donde se decidía la competencia de ese alto tribunal para conocer de una demanda de simple nulidad, donde se precisó:

“En efecto, acerca de la conformación de la Registraduría Nacional del Estado Civil es preciso observar que el artículo 10 del Decreto 1010 del 2000 dispone que este órgano de creación constitucional se organizará en dos niveles: (i) el central conformado por las dependencias cuyo

ámbito de competencia es nacional; y, (ii) el desconcentrado, cuyo nivel de competencias está delimitado a una circunscripción electoral específica o dentro de los términos territoriales que comprendan el ejercicio de funciones inherentes a la Registraduría Nacional. (Negrillas originales)

Así, la Registraduría opera, desde la perspectiva territorial, a través de la desconcentración administrativa, entendida ésta como “la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo”.

Está claro, según la misma norma, que la desconcentración no implica delegación y que, en el caso de la Registraduría Nacional, se trata de una desconcentración funcional y territorial que implica propiamente radicación de competencias en dependencias con jurisdicción en los órdenes territoriales.

Su utilidad para este órgano radica en la importancia de tener presencia en todo el territorio nacional y la imposibilidad física y técnica de ejercer esas funciones desde la sede principal de la institución.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, la desconcentración administrativa supone la confluencia de una serie de características indispensables para su configuración. Dijo la Corte³:

“(…) La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

La desconcentración así concebida, presenta estas características:

La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico. 2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal. (...)” En este orden de ideas, resulta evidente que el nivel central de la entidad está conformado por el Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil y los demás órganos y delegaciones, cuya injerencia es nacional; mientras que el nivel desconcentrado está integrado, entre otras, por las registradurías distritales y municipales, que tienen un campo de acción que está delimitado según los órdenes territoriales y, por tanto, éstas ejercen las funciones correspondientes en el orden departamental, distrital o municipal, según el caso.

Este modelo desconcentrado implica, a su vez, que la Registraduría Nacional no actúa directamente en todo el territorio, porque de conformidad con lo dispuesto en el reseñado artículo 10 del Decreto 1010 del 2000, se distribuyen las competencias por niveles de circunscripción electoral de manera que la función misma se ejerce en el territorio asignado, lo que a la luz del artículo 8 de la Ley 489 de 1998, implica desconcentración de funciones.

Así, la entidad presenta una organización jerárquica que desconcentra sus funciones, de forma tal que la responsabilidad sobre los actos que adopten las diversas autoridades desconcentradas no es atribuible al nivel central, el que sólo conserva las funciones que le son propias de dirección y coordinación que no son parte, ni podrían serlo, de la desconcentración, y, por lo mismo, el nivel central no tiene atribución de desempeñar directamente las funciones desconcentradas ni de sustituir o desplazar a la autoridad desconcentrada.

En efecto, el mismo Decreto Ley 1010 de 2000 establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la distribución de competencias en sus diferentes dependencias y niveles; y, en forma directa, clara y expresa, radica en el nivel desconcentrado, en particular tanto en las delegaciones departamentales y la registraduría del distrito capital, como en las registradurías especiales y municipales una serie de funciones específicas, circunscritas a un territorio que se identifica con el orden departamental, distrital o municipal, según el caso, que son, entre otras, las esgrimidas en el acto cuestionado en la demanda bajo estudio.

En particular respecto de la ârevocatoria del mandatoâ como mecanismo de participación ciudadana al que se refiere esta demanda, el mismo acto demandado invoca también lo establecido en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 que reconocen esta organización desconcentrada y la distribución de competencias con criterio territorial.

Según las razones aquí expuestas, en suma, se tiene que el Consejo de Estado carece de competencia funcional para pronunciarse sobre el asunto por cuanto ninguno de los actos cuestionados en su legalidad fue dictado por una autoridad que ejerciera las funciones en el orden nacional.”

En este sentido, es claro que aunque las funciones que desarrollan las dependencias que hacen parte del nivel desconcentrado de la Registraduría Nacional del Servicio Civil están circunscritas a un territorio que se identifica con el orden departamental, distrital o municipal, según el caso, los empleos de la entidad hacen parte de la planta de la global de la misma, establecida en el Decreto 1012 de 2000⁴, según el cual, el Registrador Distrital de Bogotá es un empleo que pertenece a la planta de la entidad, la cual es del nivel Nacional.

En tal sentido, como la inhabilidad consagrada en el artículo 274 de la Constitución política consiste en no haber ocupado cargo público alguno del orden nacional en el año inmediatamente anterior a la elección, es pertinente analizar la forma en que deben contabilizarse las inhabilidades en una situación como la planteada en su consulta, asunto sobre el cual el Consejo de Estado, mediante sentencia emitida por la Sección Quinta

dentro del expediente con Radicación No. 13001-23-33-000-2016-00078-01 del 3 de noviembre de 2016, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro, precisó en relación con la inhabilidad para ser elegido concejal municipal o distrital:

"2.6.4. Elemento temporal

Frente a este punto, el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, es claro en su redacción y establece que, para efectos de la configuración de la causal de inhabilidad, es necesario que la persona con la cual se tenga el vínculo al que nos hemos referido en el numeral anterior, haya ejercido autoridad dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha en la que tuvo lugar la elección.

Pues bien, como en el presente caso las elecciones territoriales en las que se eligieron a gobernadores, alcaldes, diputados y concejales se realizaron el pasado 25 de octubre de 2015, ha de concluirse que el periodo inhabilitante terminó ese día y empezó el 25 de octubre de 2014." (Destacado nuestro)

De lo anterior se infiere que cuando el extremo temporal final de una inhabilidad es la fecha de la elección, la prohibición debe contabilizarse desde esa fecha hacia atrás, regla que se aplica en la situación planteada para la elección del Auditor General de la República, toda vez que la Constitución Política dispone que no podrá ser elegido en este cargo quien haya ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección.

Por consiguiente y teniendo en cuenta que el cargo de Registrador Distrital de Bogotá es un empleo del orden Nacional, toda vez que el mismo pertenece a la planta global de la Registraduría Nacional del Estado civil, se infiere que quien lo haya desempeñado, podrá aspirar a ser elegido Auditor General de la Nación, si la renuncia a tal empleo se produjo y fue aceptada antes del año que antecede a la elección, con el fin de que no se configure la prohibición contenida en el artículo 274 de la Constitución Política, de conformidad con lo expuesto en precedencia, situación que deberá ser evaluada por el aspirante al que se refiere su consulta.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó. Melitza Donado

Revisó y aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.

2 Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-727/00 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Por el cual se establece la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:01:25