



Función Pública

Concepto 2463 de 2021 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Número Único: 11001-03-06-000-2021-00043-00

No. Radicación: 2463

Referencia: Inhabilidades de los congresistas. Ejercicio como empleado público de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar. Contabilización del término de la inhabilidad. Elemento territorial. (artículos 179-2 Constitución Política y 280-2 Ley 5 de 1992). Cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional.

La directora (E) del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil conceptuar acerca del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ser congresista, específicamente en lo relacionado con la causal contenida en los artículos 179, numeral 2, de la Constitución Política y 280- 2 de la Ley 5 de 1992, en relación con un funcionario que desempeñe el cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional.

I. ANTECEDENTES

La directora (E) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) fundamenta su consulta en los siguientes aspectos:

1. El artículo 179, numeral 2, de la Constitución Política señala que no pueden ser congresistas: «Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección». Esta inhabilidad se encuentra, igualmente, consagrada en el artículo 280, numeral 2, de la Ley 5 de 1992.

2. Indica que, dentro de la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentra, entre otros, el Despacho del director de Departamento. Este Despacho está integrado por varias consejerías, entre la que se encuentra la Consejería Presidencial para la - Seguridad Nacional (Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019).

3. Enlista las funciones de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, consagradas en el artículo 33 del Decreto 1784 de 2019 y refiere que la Resolución 817 de 2019 «Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República» reitera que el cargo de consejero

presidencial para la seguridad nacional es del nivel directivo, indica su propósito principal, la descripción de sus funciones esenciales y el superior inmediato de dicho empleo.

4. Hace una descripción de lo que la jurisprudencia y la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil han indicado acerca del alcance de los conceptos de autoridad civil, administrativa, política y militar, asimismo, de las definiciones que sobre estos traen los artículos 188, 189, 190 y 191 de la Ley 136 de 1994.

5. Indica que de «las definiciones legales, doctrinales y jurisprudenciales anteriormente referidas, y teniendo en cuenta que el cargo de Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional es de nivel directivo y tiene unas funciones específicas que podrían denotar injerencia en el manejo del Estado, no hay claridad respecto de si en sus funciones ejerce o no algún tipo de autoridad que lo haga incurrir en la inhabilidad prevista en la Constitución Política en su artículo 179 numeral 2 y en el numeral 2 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992».

Con base en lo antes reseñado, formula las siguientes PREGUNTAS:

A. ¿El Consejero Presidencial es un empleado público que ejerce jurisdicción o autoridad política, civil y administrativa o es un empleado público desprovisto de dichos atributos jurídicos?

(i) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según la estructura orgánica del DAPRE, y que desempeña dentro de sus funciones asuntos de seguridad nacional podría encontrarse comprendido dentro de los cargos con autoridad política en el entendido de atender asuntos de manejo de Estado?

(ii) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de conformidad con las funciones previstas en el artículo 33 del Decreto 1784 de 2019, podría entenderse como un cargo con autoridad administrativa? ¿En el evento que sea un cargo con autoridad administrativa le son aplicables los criterios y las actividades de Dirección administrativa prevista en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 para las autoridades municipales?

(iii) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, conforme a las funciones previstas en el artículo 33 del Decreto 1784 de 2019, podría entenderse como un cargo con autoridad civil? ¿En el evento que sea un cargo con autoridad civil le son aplicables los criterios y actividades de autoridad civil prevista por el artículo 188 de la ley (sic) 136 de 1994 para las autoridades municipales?

B. ¿La inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, le es aplicable al Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, en el evento de ser elegido Senador o Representante a la Cámara?

En caso de ser aplicable ¿A partir de qué momento se empieza a contabilizar el término de la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992 para candidatos al Congreso de la República?

II. CONSIDERACIONES

Antes de abordar el problema jurídico planteado, la Sala considera importante precisar que al momento de ser radicada la consulta en la Secretaría (8 de abril de 2021)¹ ya se encontraba vigente el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022, en atención a lo dispuesto en el Decreto Ley 2241 de 1986², artículo 207³.

El problema jurídico tratado en la consulta consiste en establecer si el consejero presidencial para la seguridad nacional ejerce jurisdicción o

autoridad política, civil o administrativa, de conformidad con las funciones establecidas para su cargo y atendiendo a que el mismo pertenece al nivel directivo, de tal suerte que pueda incurrir en la inhabilidad prevista en los artículos 179-2 de la Constitución Política y 280-2 de la Ley 5 de 1992 para ser congresista (senador o representante a la Cámara). Así mismo, determinar el momento a partir del cual se empieza a contabilizar el término de la inhabilidad.

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) inhabilidades. Definición, naturaleza jurídica y finalidad; ii) inhabilidad para ser congresista. Causal prevista en los artículos 179-2 de la Constitución Política y 280-2 de la Ley 5 de 1992. Elementos configurativos; iii) consejero presidencial para la seguridad nacional. Análisis funcional del cargo; y, iv) conclusiones.

I. Inhabilidades. Definición, naturaleza jurídica y finalidad

El artículo 279 de la Ley 5 de 1992 trae el concepto de inhabilidad como «todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo».

En el régimen jurídico colombiano, las inhabilidades son limitaciones o requisitos negativos para acceder a la función pública bien por nombramiento o elección, según sea el caso.

Dichas limitaciones no son una sanción o pena⁴ sino una garantía de que la función pública que se quiere ejercer no se vea afectada por un comportamiento o por el desempeño de cargos anteriores de la persona que pretende desarrollarla. Es por lo que, cuando se habla de inhabilidades se está refiriendo a situaciones ocurridas con anterioridad a la elección o nombramiento.

Las inhabilidades, por ser limitaciones a los derechos fundamentales a ser elegido y al acceso a funciones y cargos públicos «deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva»⁵.

Incluso, en el evento de presentarse dos interpretaciones posibles de una disposición que regule una inhabilidad, debe aplicarse el principio hermenéutico *pro libertate*, mediante el cual «se debe preferir aquella que menos limita el derecho de las personas a acceder igualitariamente a los cargos públicos»⁶.

Por último, su finalidad es garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público, así como asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante⁷, es decir, las inhabilidades «obedecen a razones de conveniencia pública y de moral administrativa»⁸.

Sobre el régimen de inhabilidades, la Sala de Consulta y Servicio Civil indicó:

Las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido y también para acceder a funciones y cargos públicos garantizado por el artículo 40 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado han señalado que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de manera que se garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva.

[...]

La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6 de la Constitución, según el cual "*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes*" lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido, de donde como regla general se infiere que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y que excepcionalmente no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la Constitución o la ley¹.⁹

A su vez, la Corte Constitucional, haciendo referencia a diferentes fallos jurisprudenciales de dicha Corporación, definió las inhabilidades y precisó su naturaleza jurídica y finalidad, en los siguientes términos:

59. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las inhabilidades son "*requisitos negativos para acceder a la función pública*"^[68] o circunstancias fácticas previstas en el ordenamiento jurídico que impiden que una persona tenga acceso a un cargo público o permanezca en él^[69]. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la inhabilidad no es una pena sino una garantía de que el comportamiento o cargo anterior del aspirante no afectará el desempeño de las funciones públicas que pretende ejercer^[70].

60. Las inhabilidades tienen como propósito: (i) garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público^[71]; y (ii) asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante^[72]. Así, las inhabilidades son un mecanismo determinante "para asegurar ciertas cualidades y condiciones en los aspirantes a ejercer un cargo o función públicos en forma acorde con los intereses que se pretenden alcanzar con ese desempeño"^[73].^{10 11}

En conclusión, las inhabilidades son limitaciones al acceso a la función pública, mas no son una pena, y, por lo tanto, son de reserva constitucional y legal. Con ellas el constituyente y el legislador pretendieron garantizar los principios constitucionales de transparencia, imparcialidad, igualdad, moralidad pública y la primacía del interés general sobre el interés particular.

II. Inhabilidad para ser congresista. Causal prevista en los artículos 179-2 de la Constitución Política y 280-2 de la Ley 5 de 1992. Elementos configurativos

Señala el numeral 2 y los incisos finales del artículo 179 de la Constitución Política:

ARTÍCULO 179. No podrán ser congresistas:

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

[...]

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

Esta misma inhabilidad se encuentra consagrada, en términos similares, en el numeral 2 y los dos incisos finales del artículo 280 de la Ley 5 de

1992.

De la norma constitucional transcrita, se desprenden los siguientes elementos configurativos de la inhabilidad referida para ser congresista:

1. Que se ostente la calidad de empleado público.
2. Que en tal condición haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar.
3. Que dicho ejercicio lo haya realizado dentro de los 12 meses anteriores a la elección.
4. Que estas condiciones tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.

Todas estas condiciones se deben dar de manera concurrente, pues de lo contrario dicha causal no se configura. Así lo ha señalado la Sección Quinta del Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia¹².

La Sala procede a analizar cada uno de estos elementos, los que han tenido suficiente desarrollo jurisprudencial y doctrinal.

1. Elemento subjetivo - calidad de empleado público

Debe indicarse que esta causal tiene como destinatario a aquellos servidores públicos que ostenten la condición de empleados públicos, es decir, va dirigida a sujetos cualificados.

El artículo 123 de la Carta Política creó la denominación genérica de servidores públicos quienes están al servicio del Estado y de la comunidad y deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

Según la misma disposición constitucional, son servidores públicos: i) los miembros de las corporaciones públicas, ii) los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, y, iii) los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.¹³

Un miembro de una corporación pública es un servidor público «que forma parte de un cuerpo colegiado de elección popular como Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales».¹⁴ Los trabajadores oficiales son aquellos servidores públicos que están vinculados a la administración por un contrato de trabajo.¹⁵

Los empleados públicos son aquellos servidores públicos vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria¹⁶, es decir, mediante acto de nombramiento y posesión. Adicionalmente, el empleo que desempeñe un empleado público debe estar previamente contemplado en la respectiva planta de Personal tener funciones detalladas en la ley o en el reglamento, y su emolumento debe estar previsto en el presupuesto correspondiente.^{17 18}

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha dicho que:

«[...] para alcanzar la condición de empleado público es necesario que se profiera un acto administrativo que ordene la respectiva designación;

que se tome posesión del cargo; que la planta de personal contemple el empleo; y que exista disponibilidad presupuestal para atender el servicio».¹⁹

Por lo tanto, dentro del concepto genérico de servidor público, solo aquellos que ostenten la condición de empleados públicos cumplen con este primer elemento configurativo. No sucede lo mismo con los trabajadores oficiales (cuya relación se materializa mediante un contrato laboral), con los miembros de corporaciones públicas (congresistas, diputados, concejales, miembros de juntas administradoras locales) y con los representantes de los estudiantes al interior de los consejos superiores universitarios, entre otros²⁰, pues si bien ellos son considerados servidores públicos, en razón a las funciones que desempeñan, no tienen la calidad de empleados públicos, en los términos de la constitución y la ley.

2. Elemento material - Haber ejercido jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar

En relación con este elemento material, la Sala de Consulta y Servicio Civil procede a hacer las siguientes precisiones:

a. Jurisdicción y autoridad civil, administrativa, política y militar. Referente normativo de la Ley 136 de 1994 y desarrollo jurisprudencial

En primer lugar, los conceptos de jurisdicción y de autoridad civil, administrativa, política y militar tienen como referentes normativos lo dispuesto en los artículos 188, 189, 190 y 191 de la Ley 136 de 1994 «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios», no obstante, estos conceptos también han sido objeto de desarrollo jurisprudencial, en especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado, tanto de su Sección Quinta como de la Sala Plena.

Si bien estos referentes normativos²¹ se encuentran dentro de una ley que regula la organización y el funcionamiento de los municipios, la jurisprudencia del Consejo de Estado los ha acogido y complementado su alcance²². Dijo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sobre el particular:

Los referentes normativos más cercanos que se tienen en el ordenamiento jurídico para comprender los conceptos de autoridad civil, política o administrativa, y que pueden ser empleados por vía analógica, están dados por la Ley 136 del 2 de junio de 1994 [...] Luego de los anteriores trazos sobre lo que significan cada una de las modalidades de autoridad previstas en los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, debe traerse a colación lo dicho al respecto por la jurisprudencia de la Sala Plena: [...] ²³ (Resaltado de la Sala)

Por lo anterior, tanto los parámetros conceptuales como jurisprudenciales son los que sirven de fundamento para analizar si las funciones asignadas a un empleo público traen consigo los criterios de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar.

b. Interpretación objetiva del elemento material

En segundo lugar, es importante precisar que este elemento material debe interpretarse de manera objetiva, es decir, que no es necesario que el empleado público haya ejercido alguna de sus atribuciones, basta con que estén asignadas al cargo que desempeña. Así lo ha indicado el Consejo de Estado:

«2.5.7. Ahora bien, se recuerda que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que el elemento referente a la autoridad debe interpretarse de manera objetiva, es decir, que no requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad. En otras palabras: la autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla⁴¹» ²⁴

En consecuencia, es en la posibilidad o potencialidad que tiene un empleado público de ejercer las funciones asignadas a su cargo que revistan

jurisdicción o autoridad, sin que sea necesario la verificación de su ejercicio efectivo, lo que define la configuración del elemento material, pues la razón de ser de esta inhabilidad es la de impedir que el empleado o ex empleado público utilice la jurisdicción o la autoridad civil, administrativa o política, de la que está o estuvo revestido, para influir a su favor en el proceso electoral.

c. Encargo. Situación administrativa que puede acarrear el ejercicio de autoridad

En tercer lugar, la norma que consagra la causal de inhabilidad no especifica el tiempo y las condiciones en que se haya ejercido la autoridad, razón por la cual, la inhabilidad puede recaer en quien haya ejercido el cargo que encierre autoridad mediante la figura del encargo²⁵.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, al analizar el elemento configurativo temporal de la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-2 de la Constitución, acoge el ejercicio de cargos en condición de encargo:

[...] lo cierto es que en el proceso se encuentra debidamente acreditado que el último encargo que recibió el señor[...] de las funciones de Gobernador como (sic) del departamento del Guainía se produjo entre el 22 de enero de 2009 y el 30 de enero de 2009, esto es, trece (13) meses y trece (13) días antes de las elecciones parlamentarias, las cuales tuvieron lugar el catorce (14) de marzo del 2010. Y también se encuentra plenamente probado, que el señor[...] renunció a su cargo como Secretario del Despacho el 11 de marzo de 2009; por lo tanto, sólo hasta ese día pudo ejercer como Secretario en cumplimiento de funciones como Gobernador, esto es, doce (12) meses y tres (3) días antes de su elección como Representante a la Cámara por el mencionado departamento, ambos términos superiores a los doce (12) meses previstos en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución como plazo inhabilitante.²⁶ [Subrayado de la Sala. Resaltado del texto]

d. Autoridad civil. Evolución doctrinaria y jurisprudencial

El concepto de autoridad civil ha tenido diferentes nociones, las cuales fueron reseñadas en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de fecha 11 de febrero de 2008, con número de radicación 11001-03-15-000-2007-00287-00(PI), y a partir de dicho fallo se conservó la línea dada sobre el particular. Esta diversidad de nociones se puede resumir de la siguiente forma:

i. La Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto 413 del 5 de noviembre de 1991, conceptuó que la autoridad civil corresponde a aquellos cargos que no impliquen ejercicio de autoridad militar.

ii. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia del 9 de junio de 1.998. Exp. AC-5779, dijo que la autoridad civil es una forma propia de autoridad, lo cual se deduce de la diferencia efectuada por el constituyente al consagrar las causales de inhabilidad para ser congresista del numeral 2 (Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección) y la del numeral 5 (Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política). Con tal diferenciación lo que quiso el constituyente fue darle alcance y contenido propio al ejercicio de jurisdicción y de cada una de las formas de ejercer autoridad. Sobre el alcance de autoridad civil y administrativa señaló:

Empero, en el contexto del artículo 179 de la Carta, no es así. Los Jueces y Fiscales son autoridades jurisdiccionales, no son autoridades civiles porque éstas, son las que establecen y ejecutan reglas y directrices de gobierno y administración en pos de prestar servicios públicos y atender funciones administrativas. Para eso tienen en su favor mando y dirección tanto sobre los órganos de la administración pública, como sobre el 'conglomerado social', a que se refiere la distinguida representante del Ministerio público. Presidente de la República, Alcaldes y Gobernadores pueden y deben fijar las pautas, establecer las directrices, tanto para que la organización bajo su mando, como los ciudadanos, dirijan su acción en pro de éste u otro cometidos específicos que sirvan o mejoren la convivencia. Eso es ejercer la autoridad civil.

"Hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa. [...]"

iii. La Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia del 1 de febrero de 2000 (citada por la Sección Quinta. Rad. 2634), asimiló la autoridad civil con la autoridad administrativa y dijo que aquella era el género y esta la especie; no obstante, ambas autoridades son diferentes. Ejercer autoridad administrativa es ejercer una parte de autoridad civil, pero el ejercicio de autoridad civil no implica necesariamente el ejercicio de autoridad administrativa. Señaló al respecto:

La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.

Por lo tanto, la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la 'autoridad civil' que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata.

Con esta perspectiva, el concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es al mismo tiempo autoridad civil.

[...] no queda duda que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie.

iv. En Sentencia del 13 de junio de 2000, Rad. AC-252, la Sala Plena del Consejo de Estado definió autoridad civil fundamentada en la definición del artículo 188 de la Ley 136 de 1994, pero con el desarrollo que la corporación la había venido dando a dicho concepto en el sentido que dicha autoridad consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Señaló en tal oportunidad:

Ahora bien, la noción de autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones, ha sido definida por el ordenamiento jurídico en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 y desarrollada de manera amplia por esta Corporación, para precisar su concepto y alcance. Basta retomar en este punto los argumentos expuestos en la sentencia de Sala Plena del 1 de febrero de 2000 proferida en el proceso AC 7974. Consejero Ponente: Dr: Ricardo Hoyos Duque.

Dijo la Sala en esta sentencia:

"La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.

[...]

Con esta perspectiva, el concepto de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es, al mismo tiempo autoridad civil." [...]

v. La Sala Plena, en la sentencia del 19 de marzo del 2002, Exp. 0155, retoma el concepto de autoridad civil con fundamento en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 y, adicionalmente, conservó el concepto de género y especie, donde la autoridad civil es el género que comprende a la

autoridad administrativa. Señaló:

El Consejo de Estado, en reciente jurisprudencia, precisó que para efectos de examinar las causales de inhabilidad y determinar si un servidor público ejerce o no autoridad civil se debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y, en tal perspectiva, la autoridad civil comprende la autoridad administrativa, de manera que la primera es el género y la segunda la especie.

La autoridad civil está definida en el Artículo 188 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos: [...]

vi. En Sentencia del 27 de agosto de 2002, PI-025, la Sala Plena continúa con el concepto de autoridad civil bajo el entendido que esta es el género y, además, continúa apoyándose para su definición en la Ley 136 de 1994. Indicó:

La autoridad civil es, pues, un concepto genérico que comprende la autoridad política y la administrativa.

La autoridad administrativa es aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia.

De modo que el concepto de autoridad civil que trae el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 se identifica con el de autoridad administrativa y, por tanto, es restringido en cuanto no comprende también el de autoridad política que, sin embargo, como ya se consignó, está limitada a quienes dirigen el Estado.

En esta forma el concepto de autoridad civil dado por el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, con la precisión de que no contiene el concepto de la autoridad política, es válido no solo para los cargos del orden municipal, sino igualmente para los de los demás órdenes-nacional, departamental y distrital-, pues ante el vacío legal que al respecto se presenta se puede acudir al de esa norma por analogía y según lo previsto en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887.

vii. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia del 16 de septiembre de 2003, Rad. 2003 - 0267(PI), regresa al criterio inicial de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el sentido de definir la autoridad civil como opuesta a la autoridad militar, pero señala que la autoridad civil comprende tanto la autoridad administrativa como la política. Dijo:

El concepto de autoridad civil, como lo ha dicho la Sala de Consulta y Servicio Civil, es comprensivo del de autoridad política y administrativa por oposición a la autoridad militar. La definición de autoridad civil del artículo 188 de la Ley 136 de 1994 incluye en efecto el contenido de la autoridad administrativa la cual es definida como aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales Y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. [...]

Por su parte, la autoridad política es también autoridad civil, pero circunscrita a la que ejercen quienes dirigen el Estado.

Pero para efectos de la causal invocada en la demanda, el ejercicio de autoridad administrativa que da lugar a su configuración no se refiere al desempeño de funciones administrativas de cualquier naturaleza sino solo a aquellas que impliquen el ejercicio de poderes de mando frente a la sociedad o a los subordinados.

viii. En Sentencia del 8 de mayo de 2007, Exp. 00016, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo reiteró la relación de género y especie que existe entre la autoridad civil y la administrativa, el alcance dado a dicha autoridad por la Ley 136 de 1994 y agregó que esta autoridad se

ejerce tanto sobre los ciudadanos (expresión exógena) como al interior de la administración (expresión endógena). Señaló al respecto:

Como se logrará advertir, cada una de las modalidades de autoridad que tiene previstas la Ley 136 de 1994 viene caracterizada por el poder de decisión que algunos funcionarios, no todos, de la administración pública ostentan para distintos fines; la regla general es que son pocos los empleados públicos a quienes sus funciones les permiten el ejercicio de autoridad, determinada en algunos casos por un aspecto funcional, esto es por las competencias que constitucional o legalmente les hayan sido asignadas, y en otros por un criterio orgánico, pues será su ubicación en la estructura administrativa la que dirá si el servidor público está investido de autoridad o no.

Así, por ejemplo, la autoridad civil es caracterizada por el legislador porque el empleado público está investido de capacidad legal y reglamentaria para emplear el poder público 'en función de mando' con el propósito de desarrollar los altos fines perseguidos por la ley, y en caso de desacato por el destinatario de la respectiva orden, hacerse obedecer con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario. De igual forma al ejemplificar el artículo 188 la autoridad civil cuando se ejerce el poder de nominación, bien para designar o ya para remover libremente a los empleados de su dependencia, o cuando se ejerce la potestad disciplinaria sobre los empleados, se logra entender que la autoridad civil tiene un reflejo endógeno y otro reflejo exógeno; por el primero se comprende el ejercicio de esa potestad intraorgánicamente, cuando el funcionario público la emplea respecto de los empleados bajo su dirección, o también cuando entra a disciplinarlos por la realización de una conducta tipificada en el ordenamiento disciplinario; y el reflejo exógeno de la autoridad civil es la manifestación de la voluntad de la administración teniendo como destinatarios a personas ajenas a la administración, como cuando a través de actos administrativos se imparten órdenes a terceros o se les imponen sanciones por no dar cumplimiento a esos mandatos de actuación o de abstención.

[...]

Y en lo atinente a la autoridad administrativa ella es definida en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, a través de la conceptualización de la dirección administrativa, de manera similar a la autoridad civil, con la diferencia de que no solo la tienen quienes ejercen el gobierno, sino que también está en cabeza de los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y los jefes de las unidades administrativas especiales, en tanto superiores de los correspondientes servicios municipales, así como en cabeza de los empleados oficiales que tengan competencia para ejecutar cualquiera de las funciones administrativas allí mencionadas (contratación, ordenar el gasto, decidir situaciones administrativas laborales e investigar faltas disciplinarias). Con todo, si se detallan los alcances de la autoridad administrativa frente a los de la autoridad civil, se podrá inferir que las competencias de la primera están inmersas en las competencias de la última, la que además puede proyectarse externamente, hacia los particulares, de modo que pueda recurrirse a la compulsión o a la coacción con el concurso de la fuerza pública.

ix. La Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia 11001-03-15-000-2007-00287-00(PI) del 11 de febrero de 2008, procedió a consolidar el sentido y alcance de la noción de autoridad civil, debido a que, de la jurisprudencia previa, se podía evidenciar la falta de un criterio unificado.

Fue así como, antes fijar el nuevo alcance dado a la noción de autoridad civil, la Sala señaló una serie de lineamientos que permiten consolidar dicho concepto, así: 1) descartó el criterio según el cual la autoridad civil era considerada como antagónica a la autoridad militar; 2) descartó también la relación entre la autoridad civil y administrativa, basada en el género y la especie; y, 3) validó como recursos interpretativos lo señalado por el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 sobre el significado de autoridad civil.²⁷

Acto seguido, la Sala, en esta providencia, definió el concepto de autoridad civil en el que se acopia no solo el ejercicio de actos de poder y mando que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, sino también mediante la definición de la orientación de una organización pública, de sus objetivos y tareas. Estas actuaciones pueden ser ejercidas respecto de la comunidad en general y al interior de una organización estatal, y se puede expresar a través de i) la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o ii) de la ejecución de estas.

Sobre el nuevo alcance de autoridad civil, la citada Sentencia 11001-03-15-000- 2007-00287-00(PI) del 11 de febrero de 2008, señaló:

Estima la Corporación que la autoridad civil, para los efectos del artículo 179.5 CP., es una especie de la autoridad pública -como lo es la jurisdiccional, la política, la militar, la administrativa, entre otras-, y consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, así como a través de la definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas, la cual ejerce un servidor público o un particular que cumple función pública; poder que se expresa tanto sobre los ciudadanos y la comunidad

en general -expresión exógena de la autoridad civil- como al interior de la organización estatal -expresión endógena de la autoridad civil-.

En esta medida, es claro que si bien el artículo 188 ayuda bastante en la tarea de hallar el sentido mismo de esta forma de autoridad, también es cierto que dicho concepto es algo más que eso, aunque la norma contiene el reducto mínimo de aquella: En tal caso, para la Sala, este tipo de autoridad hace referencia, además de lo que expresa dicha norma, a la potestad de dirección y/o mando que tiene un funcionario sobre los ciudadanos, lo que se refleja en la posibilidad -no necesariamente en el ejercicio efectivo- de impartir ordenes, instrucciones, o de adoptar medidas coercitivas, bien de carácter general o particular, de obligatorio acatamiento para éstos.

En tal sentido, la autoridad civil suele expresarse a través de i) la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o ii) de la ejecución de las mismas. Las primeras deben denotar la idea de mando, poder, dirección, coordinación y control que se tiene sobre los ciudadanos, los bienes que posee o administra el Estado, o sobre los sectores sociales y económicos; pero no se trata de cualquier clase de decisión -las cuales adopta, incluso, un funcionario del nivel operativo de una organización, en la labor diaria que tiene a cargo-, sino de aquella que determinan originariamente el modo de obrar mismo del Estado. La segunda supone la realización práctica de las tareas que desarrolla la entidad, y su puesta en práctica demuestra el control que se tiene sobre la administración, los funcionarios y los ciudadanos destinatarios de las políticas que se trazan desde un vértice de la administración pública. [Resaltado de la Sala]

x. Por último, esta concepción amplia de autoridad civil sigue siendo acogida por el Consejo de Estado en sus diferentes fallos, entre los que se mencionan: Sentencia 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI) del 15 de febrero de 2011, Sentencia 11001-03-15-000-2011-00515-00(PI) del 16 de noviembre de 2011, Sentencia 11001-03-15-000-2014-02130-00(PI) del 21 de julio de 2015, Sentencia 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI) del 17 de septiembre de 2019, Sentencia 11001-03-15-000-2019-03209-02(PI) del 3 de marzo de 2020.

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Sala a explicar cada uno de los elementos materiales que constituyen la inhabilidad contenida en el artículo 179-2 de la Constitución Política, tales como el ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar.

2.1. Jurisdicción

Este concepto de jurisdicción ha sido definido de manera amplia por la Sección Quinta del Consejo de Estado, razón por la cual, la Sala lo traerá *in extenso*. Dijo la jurisprudencia:

2.5.4.1. En lo concerniente con el ejercicio de jurisdicción, la jurisprudencia y la doctrina³⁵, han determinado que es aquella facultad que tiene un servidor público para administrar justicia en un caso concreto, función según el sistema normativo Colombiano se encuentra en cabeza de los jueces y magistrados (inclusive la justicia penal militar), los fiscales, y los particulares de manera excepcional (conciliadores, árbitros y jueces de paz).

2.5.4.1.1. La doctrina refirió que:

"(...) si bien es cierto preponderantemente la función pública de administrar justicia le corresponde a la rama jurisdiccional, no puede tampoco exigirse la exclusividad en ésta por cuanto también la ejecutiva y la legislativa en ocasiones también desempeñan, tal como acontece con el artículo 174 de la C.P., que expresamente confiere jurisdicción al Senado para adelantar los procesos por las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la república, Magistrados de la Corte Suprema, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación (...)".

"La Ley Estatutaria de Administración de Justicia destierra cualquier duda que aún pudiera albergar al respecto y señala en su artículo 13 lo que tiene que ver con "El ejercicio de la Función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares", estos últimos al intervenir en los denominados métodos alternativos de solución de conflictos (arbitramento, conciliación, amigable composición) (...)".

2.5.4.1.2. *Conforme con lo anterior, en la jurisprudencia se ha establecido que, "fungir de Juez o Fiscal tiene que ver con el ejercicio de la jurisdicción, esto es, con la atribución de aplicar la Ley a un caso concreto mediante una sentencia y tanta medida judicial sea conveniente, todo a efecto de solucionar un conflicto de intereses, ya sea entre particulares, o bien entre éstos y el Estado, etc. Esto es ejercer la autoridad jurisdiccional."*³⁶ (Subrayas en original).²⁸

En conclusión, jurisdicción es la facultad de administrar justicia que ostentan los jueces y magistrados; la Fiscalía General de la Nación; algunas autoridades administrativas en materias precisas; los particulares, de manera transitoria, en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros; y el Congreso que ejerce determinadas funciones judiciales²⁹.

2.2. Autoridad civil

El referente normativo más cercano acerca de lo que el legislador entendió por autoridad civil, se encuentra en lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, que dice:

ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.
2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

Como se indicó en el recuento doctrinario y jurisprudencial sobre la evolución de la noción de autoridad civil, esta fue inicialmente definida como antagónica a la autoridad militar, pues, mientras en la primera se ejercen potestades jurídicas coercitivas, en la segunda, tal coerción se ejerce por medio de las armas.³⁰

Sin embargo, tanto el concepto legal como el jurisprudencial se fue precisando, tal como se señaló en líneas anteriores, de tal forma que el alto Tribunal le dio el siguiente alcance a la noción de autoridad civil, al referirse a la causal de inhabilidad del artículo 179-5 de la Constitución Política:

Estima la Corporación que la autoridad civil, para los efectos del artículo 179.5 CP., es una especie de la autoridad pública -como lo es la jurisdiccional, la política, la militar, la administrativa, entre otras-, y consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, así como a través de la definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas, la cual ejerce un servidor público o un particular que cumple función pública; poder que se expresa tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general -expresión exógena de la autoridad civil- como al interior de la organización estatal -expresión endógena de la autoridad civil-.

En esta medida, es claro que si bien el artículo 188 ayuda bastante en la tarea de hallar el sentido mismo de esta forma de autoridad, también es cierto que dicho concepto es algo más que eso, aunque la norma contiene el reducto mínimo de aquella. En tal caso, para la Sala, este tipo de autoridad hace referencia, además de lo que expresa dicha norma, a la potestad de dirección y/o mando que tiene un funcionario sobre los ciudadanos, lo que se refleja en la posibilidad -no necesariamente en el ejercicio efectivo- de impartir órdenes, instrucciones, o de adoptar medidas coercitivas, bien de carácter general o particular, de obligatorio acatamiento para éstos.

En tal sentido, la autoridad civil suele expresarse a través de i) la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o ii) de la ejecución de las

mismas. Las primeras deben denotar la idea de mando, poder, dirección, coordinación y control que se tiene sobre los ciudadanos, los bienes que posee o administra el Estado, o sobre los sectores sociales y económicos; pero no se trata de cualquier clase de decisión -las cuales adopta, incluso, un funcionario del nivel operativo de una organización, en la labor diaria que tiene a cargo-, sino de aquella que determinan originariamente el modo de obrar mismo del Estado. La segunda supone la realización práctica de las tareas que desarrolla la entidad, y su puesta en práctica demuestra el control que se tiene sobre la administración, los funcionarios y los ciudadanos destinatarios de las políticas que se trazan desde un vértice de la administración pública.³¹ [Resaltado de la Sala]

En consecuencia, por autoridad civil³² se entiende el ejercicio de actos de poder y mando desplegados, para el caso de la inhabilidad analizada, por un empleado público, mediante actos de autoridad que recaen tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general (expresión exógena de la autoridad civil) como sobre los funcionarios al interior de la organización (expresión endógena de la autoridad civil). Ello implica la potestad para expedir reglamentos, designar o remover empleados, disciplinar empleados.

Es una potestad que le permite a quien ostente funciones de esta naturaleza imponerse a los particulares o a los subalternos, de tal suerte que estos deben acatar las decisiones, pues de lo contrario, aquel está facultado para ejercer medidas coercitivas en caso de desobediencia.

Adicionalmente, la autoridad civil tiene potestad de dirección³³, es decir, la potestad de definir la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas, sin que sea necesario su ejercicio material para la configuración de dicha autoridad, basta con que estén asignadas en las funciones del cargo que ejerce.

Dichas facultades se exteriorizan no solo en forma de órdenes, instrucciones o medidas coercitivas (decisiones de imperio o dirección), sino también, mediante la injerencia efectiva o la participación eficaz del funcionario en el procedimiento que antecede a la adopción de las decisiones.

2.3. Autoridad administrativa

La autoridad administrativa fue definida por la Ley 136 de 1994 bajo la denominación de dirección administrativa. Dijo el artículo 190:

ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados (sic) reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.

Esta norma jurídica, como se indicó, es acogida por el Consejo de Estado para definir el alcance de autoridad administrativa. No obstante, la Corporación de lo Contencioso Administrativo³⁴ determinó dos elementos fácticos que deben ser analizados para delimitar si un cargo está revestido de autoridad administrativa:

- a. Precisar el carácter funcional del cargo, es decir, hacer un análisis de las funciones asignadas, y,
- b. Analizar el grado de autonomía en la toma de decisiones, esto es, la estructura orgánica del empleo.

Y, señaló que «[...] si las funciones y el diseño jerárquico del cargo le otorgan a su titular potestad de mando, de dirección y autonomía decisoria,

se podría concluir que el servidor público ejerce autoridad administrativa»³⁵.

En conclusión, un empleado público ejerce autoridad administrativa cuando las funciones asignadas al cargo que desempeña «comporta facultades para contratar, ordenar el gasto, decidir sobre la atribución de situaciones administrativas, e incluso la de investigar faltas de trascendencia disciplinaria, y en general todas aquellas potestades que impliquen mando y dirección dirigidas a garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública^{130»}³⁶.

Y, como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil«[...] la autoridad administrativa implica la potestad de ejercer dicho mando o imposición sobre los propios subalternos de la respectiva entidad pública, mediante el uso de atribuciones tales como nombrar, trasladar o desvincular personal, adoptar medidas correccionales o disciplinarias, evaluar su desempeño, asignarle funciones y tareas etc.; además de la facultad de adoptar decisiones importantes sobre otros elementos que inciden directamente en la buena marcha de la respectiva organización, como sus bienes, sus recursos financieros y tecnológicos, la contratación, etc.»³⁷.

2.4. Autoridad política

La definición de autoridad política contenida en el artículo 189 de la Ley 136 de 1994, es la siguiente:

ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo.

El Consejo de Estado definió la autoridad política como «la capacidad para "*presentar proyectos de Ley y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación*»^{40»}³⁸.

2.5. Autoridad militar

Fue definida por el artículo 191 de la Ley 136 de 1994, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 191. AUTORIDAD MILITAR. [...]se entiende por autoridad militar la que ostentan los oficiales en servicio activo de las Fuerzas Militares y los suboficiales con el rango de comandantes en el municipio.

[...]

Como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil «[l]os cargos con autoridad militar son todos los que, pertenecientes a la Fuerza Pública, según el artículo 216 de la Constitución, tienen jerarquía y mando militar»³⁹.

3. Elemento temporal - El ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar se haya realizado dentro de los 12 meses anteriores a la elección

La jurisprudencia ha sido clara en señalar que el ejercicio de la jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar por parte del empleado público debe darse durante los 12 meses anteriores a la elección, la cual coincide con la fecha de los comicios electorales⁴⁰. Dijo,

adicionalmente, que su contabilización se hace de la siguiente manera: «partimos de un extremo temporal final que sería el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacia atrás hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial de esta (sic) factor temporal»⁴¹.

Es importante mencionar que el Decreto Ley 2241 de 1986 «Por el cual se adopta el Código Electoral», en su artículo 207 determinó que «[l]as elecciones para integrar corporaciones públicas se realizarán el segundo domingo de marzo del respectivo año [...]». Por lo tanto, para efecto de la contabilización del plazo, debe tenerse presente el calendario electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.⁴²

4. Elemento territorial - Que estas condiciones tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección

Respecto a este elemento territorial, señalan los dos últimos incisos del artículo 179 de la Constitución Política:

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5. [Resaltado de la Sala]

Como lo ha dicho la jurisprudencia en reiteradas oportunidades, la finalidad de la inhabilidad contemplada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política es la de «impedir la utilización de los factores de poder del Estado con fines electorales, específicamente impidiendo que puedan ser Congresistas las personas que han detentado jurisdicción o autoridad civil, política, administrativa o militar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección [...] para evitar así que pueda presentarse constreñimiento o influencia respecto del electorado»⁴³, pero siempre y cuando tales situaciones tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. [resaltado del texto]

Esta última condición opera sólo para aquellas personas que participen en las elecciones para Cámara de Representantes, pues para ellos las circunscripciones son territoriales y especiales⁴⁴. No opera para las elecciones de Senado, pues su circunscripción es nacional⁴⁵, y según el último inciso del artículo 179 citado la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

III. Consejero presidencial para la seguridad nacional. Análisis funcional del cargo

Sea lo primero indicar que en la consulta se hace énfasis en las funciones asignadas, por el Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019⁴⁶, a la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, como dependencia, y se enuncia la Resolución 817 del 4 de octubre de 2019 expedida por el subdirector(a) general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁴⁷, para indicar que en tal acto administrativo se determinó el propósito principal del cargo, la descripción de sus funciones esenciales, el superior jerárquico y el nivel al cual pertenece dicho cargo.

Para efecto de la inhabilidad que se estudia, no son las funciones de las dependencias las que deben ser objeto de análisis, sino las funciones asignadas al cargo que está desempeñando el empleado público que pretende ser congresista. Se debe analizar el carácter funcional del cargo y no de la dependencia. No obstante lo anterior, las funciones de las dependencias deben verse reflejadas en las funciones de los empleos asignados a ellas.

Hecha esta precisión, la Sala considera importante, para efectos didácticos, y dado que varias de las preguntas están enfocadas a las funciones de la dependencia, hacer un paralelo entre las funciones de la dependencia «Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional» y las del cargo de «consejero presidencial» asignado a la misma, precisando, desde ahora, que para el análisis de la inhabilidad la Sala se concentrará en las

funciones del cargo.

En este sentido, se tiene que las funciones anunciadas son las siguientes:

Funciones dependencia Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional (Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019, artículo 33)	Funciones esenciales del cargo consejero presidencial asignado a dicha dependencia (Resolución 817 del 4 de octubre de 2019, expedida por el subdirector(a) general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República)
Artículo 33. Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. Son funciones de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, las siguientes:	III.DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES
1. Producir análisis estratégico y recomendaciones en materia de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad ciudadana, ciberdefensa y ciberseguridad en los aspectos que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento.	1. Producir análisis estratégico y recomendaciones en materia de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad ciudadana, ciberdefensa y ciberseguridad en los aspectos que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento.
2. Valorar las amenazas a la seguridad nacional y proponer las prioridades y estrategias para enfrentarlas, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.	2. Valorar las amenazas a la seguridad nacional y proponer las prioridades y estrategias para enfrentarlas, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.
3. Proponer prioridades en materia de seguridad ciudadana, en los temas que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento, así como estrategias y programas para reducir la criminalidad urbana y el crimen organizado, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.	3. Proponer prioridades en materia de seguridad ciudadana, en los temas que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento, así como estrategias y programas para reducir la criminalidad urbana y el crimen organizado, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.
4. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional la caracterización de los grupos armados organizados y el uso de la fuerza a ser autorizado en cada caso, a partir de la información que suministren las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.	4. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional la caracterización de los grupos armados organizados y el uso de la fuerza a ser autorizado en cada caso, a partir de la información que suministren las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
5. Asesorar y acompañar el diseño de la política pública de seguridad nacional y establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de la misma, en coordinación con las instancias competentes.	5. Asesorar y acompañar el diseño de la política pública de seguridad nacional y establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de la misma, en coordinación con las instancias competentes.

Funciones dependencia Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional (Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019, artículo 33)	Funciones esenciales del cargo consejero presidencial asignado a dicha dependencia (Resolución 817 del 4 de octubre de 2019, expedida por el subdirector(a) general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República)
6. Facilitar la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las funciones y decisiones del Consejo y el Comité Operativo de Seguridad Nacional.	6. Facilitar la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las funciones y decisiones del Consejo y el Comité Operativo de Seguridad Nacional.
7. Hacer seguimiento a la agenda legislativa que impacte los temas de competencia del Consejo de Seguridad Nacional.	7. Hacer seguimiento a la agenda legislativa que impacte los temas de competencia del Consejo de Seguridad Nacional.
8. Convocar comités temáticos de coordinación para preparar las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional y del Comité Operativo de Seguridad Nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de sus decisiones.	8. Convocar comités temáticos de coordinación para preparar las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional y del Comité Operativo de Seguridad Nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de sus decisiones.
9. Llevar las actas del Consejo de Seguridad Nacional y el Comité Operativo de Seguridad Nacional.	9. Llevar las actas del Consejo de Seguridad Nacional y el Comité Operativo de Seguridad Nacional.
10. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento.	10. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento.
Parágrafo. Las referencias que se hagan en las normas al Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional o a la Consejería Presidencial de Seguridad, deben entenderse referidas a la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional.	

Adicional a las funciones esenciales propias del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional existen otras que también son de su competencia, pues pese a que están asignadas a otros funcionarios del nivel directivo, estos, para poder ejercerlas, deben coordinarlas con las demás dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia, entre las que se encuentra la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, cuyo titular es el consejero presidencial para la seguridad nacional.

Se trata de las siguientes atribuciones contenidas en la citada Resolución 817 de 2019:

Función del jefe de área del Área de Talento Humano	6. Elaborar, en coordinación con las demás dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal del Departamento.
Funciones del jefe de oficina de la Oficina de Planeación	4. Elaborar, en coordinación con las dependencias del Departamento y las entidades del Sector y con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Sectorial e Institucional, y el Plan de Acción institucional y someterlos a aprobación del Director del Departamento. 17. Formular, en coordinación con las dependencias competentes, el Plan Anticorrupción de la Entidad, para la aprobación del Director del Departamento y liderar su implementación.

Como se observa, el consejero presidencial para la seguridad nacional, como titular de la dependencia Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, y de la cual tiene su dirección, es quien asumirá la atribución de participar, aunque ayudado por los funcionarios a su cargo, en coordinación con el jefe del Área de Talento Humano, en la elaboración de los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal de dicho Departamento.

De esta manera, se evidencia que el consejero participa en la definición de la organización institucional de la Presidencia de la República, de sus objetivos y tareas.

Asimismo, asumirá, en iguales condiciones, la facultad para participar, en coordinación con el jefe de la Oficina de Planeación, en: i) la elaboración del Plan Estratégico Sectorial e Institucional, ii) la elaboración del Plan de Acción Institucional y iii) la formulación del Plan Anticorrupción de la Entidad.

Adicional a todo lo señalado, el artículo 3 de la Resolución 817 de 2019 dispone que «[a] los empleos relacionados en la presente resolución aplicarán las competencias establecidas en el Decreto 1083 de 2015».

El Decreto 1083 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública», le es aplicable a las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, como lo es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dice el artículo 2.1.1.2. «Las disposiciones contenidas en el presente decreto son aplicables a las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, de acuerdo con la determinación específica que se haga en cada Título de la Parte 2».

La Parte 2 del decreto «Disposiciones Especiales», Título 2 «Funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional»⁴⁸, dispone, expresamente, que sus normas son aplicables, entre otros, a los empleos públicos pertenecientes a los Departamentos Administrativos, por lo que, tales disposiciones se les aplica a los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁴⁹, dentro de los cuales está el cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional.

Este cargo pertenece al nivel directivo y su superior inmediato es el director de Departamento Administrativo. Este último, depende de forma directa del presidente de la República, según lo estipulado en la citada Resolución 817 de 2019.

Al ser un empleo del nivel directivo, le son aplicables, según su naturaleza, las funciones definidas en el artículo 2.2.2.2.150, del Capítulo 2 (Funciones de los empleos según el nivel jerárquico), del Título 2, del Decreto 1083 de 2015. De esta disposición es importante resaltar que el nivel directivo «[c]omprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos».

Al examinar las funciones del consejero presidencial para la seguridad nacional, claramente se descarta que las mismas contengan rasgos de jurisdicción, pues dicho funcionario no tiene la facultad de administrar justicia; tampoco de sus funciones se desprende el ejercicio de autoridad militar, pues no es un cargo que pertenezca a la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y la Policía Nacional) y, por lo tanto, no tiene jerarquía ni mando militar.

Ahora bien, es preciso analizar si sus funciones conllevan el ejercicio de autoridad civil, administrativa y/o política, de conformidad con el alcance que la ley y la jurisprudencia les han dado a estos conceptos.

La jurisprudencia ha señalado, como se indicó en el capítulo precedente, que la autoridad civil implica «el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, así como a través de la definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas»⁵¹. Esto hace referencia a un poder que se puede expresar tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general como al interior de la organización.

Adicionalmente, dijo la jurisprudencia que dicha autoridad se expresa a través de la toma de decisiones o en la injerencia efectiva que se tenga sobre ellas, y en su ejecución. Tanto la toma de decisiones como la injerencia que se tenga en ellas denotan la idea de mando, poder, dirección, coordinación y control; no son cualquier clase de decisiones, sino aquellas que determinan el modo de obrar del mismo Estado. La ejecución «supone la realización práctica de las tareas que desarrolla la entidad, y su puesta en práctica demuestra el control que se tiene sobre la administración, los funcionarios y los ciudadanos destinatarios de las políticas que se trazan desde un vértice de la administración pública»⁵²

Pero, se reitera, que esta autoridad civil se refleja en la posibilidad de «impartir órdenes, instrucciones o adoptar medidas coercitivas» o en la «definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas», no necesariamente en el ejercicio efectivo de ellas. También se refleja en la injerencia efectiva que se tenga sobre ellas.

Al analizar el manual de funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se evidencia que el propósito principal del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional es el de «[f]ormular estrategias y programas en materia de seguridad nacional, defensa nacional, y seguridad ciudadana»⁵³, propósito que se ve reflejado en las funciones esenciales asignadas a dicho cargo.

Una de las funciones relevantes asignadas al consejero presidencial para la seguridad nacional es la de «asesorar y acompañar el diseño de la política pública de seguridad nacional y establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de la misma, en coordinación con las instancias competentes».

Si bien no existe en nuestro ordenamiento jurídico una definición de lo que debe entenderse por política pública, la doctrina si ha buscado definirla. Es así como por política pública se entiende «la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución»⁵⁴.

Las políticas públicas son el «reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender

hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía»⁵⁵.

El Plan Nacional de Desarrollo es el marco normativo en el cual se formulan las políticas públicas, pues en la parte general del mismo se señalan «los propósitos Y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno»⁵⁶.

Cabe destacar, que en la formulación o diseño de una política pública se define la acción del Estado para responder a las demandas de la sociedad y para darle cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales, por lo que se constituye en un instrumento de planificación que permite direccionar la acción del Estado al cumplimiento de sus fines esenciales.

La política pública de seguridad nacional refleja la orientación de la Presidencia en el manejo de la seguridad nacional, sus objetivos y sus tareas. En ella se formulan acciones concretas para contrarrestar las amenazas que se presenten en este campo, y se puntualizan resultados específicos. Es una política que desarrolla los fines esenciales del estado de «defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo»⁵⁷. Adicionalmente, no puede perderse de vista que la construcción de una política pública está acompañada de un componente de participación de diversos sectores sociales y políticos, cumpliendo así con otro de los fines esenciales como es el de «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan»⁵⁸.

En consecuencia, la asesoría y el acompañamiento en el diseño de la política pública de seguridad nacional por parte del consejero presidencial implica una injerencia efectiva en el modo de obrar del Estado en esta materia y en la toma de decisiones por parte del presidente de la República y del director del DAPRE, lo que envuelve el ejercicio de autoridad civil. Se insiste, si bien dicho consejero presidencial no toma la decisión de la política pública de seguridad nacional si participa en su diseño denotando una injerencia efectiva en ella, pero, además, le corresponde «establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de la misma, en coordinación con las instancias competentes», lo que permite garantizar su ejecución. Todo ello constituye ejercicio de autoridad civil⁵⁹.

De otro lado, el consejero presidencial para la seguridad nacional tiene asignadas otras funciones, tales como: i) producir análisis estratégico y recomendaciones en materia de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad ciudadana, ciberdefensa y ciberseguridad; ii) valorar las amenazas a la seguridad nacional y proponer prioridades y estrategias para enfrentarlas; iii) proponer prioridades en materia de seguridad nacional, así como estrategias y programas para reducir la criminalidad urbana y el crimen organizado; iv) proponer la caracterización de los grupos armados organizados y el uso de la fuerza a ser autorizado en cada caso.

Estas funciones de hacer recomendaciones y de proponer acciones en materia de seguridad nacional, seguridad ciudadana, defensa nacional, ciberdefensa, ciberseguridad, reducción de criminalidad urbana y del crimen organizado, y caracterización de grupos armados organizados, si bien no implican la toma de decisiones sí determinan su injerencia en las decisiones que deban tomar las autoridades competentes, debido a sus conocimientos y experiencia en estos temas que lo revisten de poder para recomendar y proponer a las autoridades competentes la adopción de decisiones que tienen impacto en la comunidad en general y en las actuaciones de otras autoridades. Estas facultades expresan ejercicio de autoridad civil.

Aparte de las funciones esenciales ya analizadas, el consejero presidencial para la seguridad nacional tiene la potestad de: i) participar, en coordinación con el jefe del Área de Talento Humano, en la elaboración de los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia, y ii) participar, en coordinación con el jefe de la Oficina de Planeación, en la elaboración del Plan Estratégico Sectorial e Institucional y del Plan de Acción Institucional, y en la formulación del Plan Anticorrupción de la Entidad.

Sobre estas funciones que se encuentran asignadas a otros funcionarios, estos deben ejercerlas en coordinación con las demás dependencias del Departamento Administrativo, entre ellas, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. Por lo tanto, le corresponde al consejero presidencial para la seguridad nacional, como su titular y director de esta consejería, asumir tales funciones -con apoyo de los funcionarios a su cargo- y en coordinación con los jefes mencionados.

Un plan estratégico es «un instrumento de planeación cuyo objetivo es priorizar los temas que serán materia de seguimiento durante un proceso específico de gestión (privada o pública). Un Plan Estratégico Sectorial, por su parte, se define como un instrumento de la gestión pública de planeación sectorial, que contempla los lineamientos normativos y misionales asignados a un sector de gobierno específico para que, en cumplimiento de las políticas públicas, Planes de Desarrollo y los programas y proyectos, contribuya a mejorar el desempeño de la administración en la entrega de bienes y servicios»⁶⁰.

El plan de acción es un instrumento «mediante el cual las dependencias programan y realizan seguimiento a las estrategias, actividades e indicadores asociados a los objetivos estratégicos institucionales para el cumplimiento de los resultados definidos para la vigencia»⁶¹.

La participación del consejero presidencial para la seguridad nacional en la elaboración de estos instrumentos de planificación, que permiten desarrollar la gestión pública de manera organizada, articulada, priorizando las necesidades de un sector o institución, para el caso concreto del DAPRE, y que contienen herramientas de seguimiento a las estrategias, actividades e indicadores, determina la injerencia que tiene este funcionario en la orientación de los objetivos y las tareas de la entidad y en la toma de decisiones al interior de la misma, lo cual constituye una expresión endógena de autoridad civil.

Por su parte, el Plan Anticorrupción de la Entidad es una estrategia de lucha contra la corrupción que debe contener «entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano»⁶². Dicho plan forma parte de las políticas institucionales en materia de lucha contra la corrupción, y, por lo tanto, se convierte en un instrumento de obligatorio acatamiento por los funcionarios, los contratistas y la ciudadanía en general. Se constituye, en consecuencia, en una expresión, tanto endógena como exógena, de autoridad civil.

Igual sucede con su participación en la elaboración de los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia, pues dichos estudios son el fundamento para crear, suprimir, o fusionar dependencias y para crear, suprimir o trasladar cargos al interior de la Presidencia.

En conclusión, las funciones objeto de análisis y que se encuentran asignadas al consejero presidencial para la seguridad nacional denotan un nivel importante y trascendente de participación de dicho empleado público en la definición de instrumentos jurídicos que delimitan el modo de obrar del Estado.

Esto se ve reflejado en su participación en el diseño de la política pública de seguridad nacional, su seguimiento y monitoreo, en coordinación con las instancias competentes. Es el consejero presidencial para la seguridad nacional, junto con las demás instancias competentes, quienes trazan la política de seguridad nacional, para su posterior adopción por parte de quienes tienen la competencia en la toma de decisiones.

Asimismo, su participación en la elaboración de los diferentes instrumentos de planificación como son el Plan Estratégico Sectorial, el Plan Estratégico Institucional, el Plan de Acción Institucional y el Plan Anticorrupción, así como su participación en la elaboración de los estudios técnicos requeridos para modificar la estructura interna y la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia, implica que dicho empleado público, en coordinación con otros funcionarios de la Entidad, trazan los lineamientos normativos y misionales de un sector de la administración pública y del Departamento Administrativo de la Presidencia y definen la orientación de una organización pública, para su posterior adopción por los funcionarios competentes.

Pese a que el consejero presidencial no toma las decisiones sobre los asuntos aludidos, sí ejerce una injerencia efectiva en ellos.

En cuanto a la autoridad administrativa, del análisis funcional del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional no se evidencia que este emita actos administrativos, celebre contratos, ejerza la facultad nominadora, confiera comisiones o licencias no remuneradas, traslade funcionarios, vincule personal supernumerario, realice investigaciones disciplinarias, ni ordene el gasto, es decir, no se desprende de sus funciones que realice actos de mando o dirección tendientes a garantizar el correcto funcionamiento de la Presidencia.⁶³

Si bien el consejero presidencial para la seguridad nacional tiene personal a su cargo⁶⁴, el hecho de liderar grupos de trabajo no significa que goce de autonomía funcional para definir las situaciones administrativas de dicho personal ni adelantar investigaciones disciplinarias en su contra, pues estas dependen de otros funcionarios como lo es el director del Departamento Administrativo de la Presidencia y el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario.

Por las razones expuestas, no se le puede atribuir autoridad administrativa al cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional.

Respecto a la autoridad política, si bien la seguridad y defensa nacional es un asunto de Estado, del análisis funcional no se desprende que el consejero presidencial sea el encargado de manejar las relaciones con otros Estados o poderes, ni de trazar el rumbo de la Nación en este aspecto. Lo que sí se desprende es que este funcionario tiene fuerte injerencia en la toma de decisiones en materia de seguridad por parte del presidente de la República y demás funcionarios y organismos estatales competentes en estos temas de Estado, como se indicó.

De otro lado, tampoco se vislumbra el ejercicio de autoridad política derivada de la función de «[h]acer seguimiento a la agenda legislativa que impacte los temas de competencia del Consejo de Seguridad Nacional», pues una cosa es estar pendiente del avance de los diferentes proyectos de ley que cursen en el Congreso de la República en asuntos relacionados con la seguridad nacional, Y otra, es tener la potestad de presentar los proyectos de ley en temas de seguridad y de sancionarlos.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el manual de funciones existe una función abierta⁶⁵ que permite que, en cualquier momento, le sean asignadas otras funciones por el presidente de la República y por el director del Departamento. Por lo tanto, si esta situación se presenta, debe revisarse si las funciones que se le asignen implican el ejercicio de cualquiera de las clases de autoridad señaladas.

Adicionalmente, no puede perderse de vista la posibilidad de que al consejero presidencial para la seguridad nacional se le haya encargado de algunas funciones que denoten autoridad civil, administrativa, política o militar. Esta situación debe revisarse al interior de la Entidad.

IV. Conclusiones

De conformidad con el análisis efectuado, se concluye lo siguiente:

1. Las inhabilidades son limitaciones para acceder a la función pública que tienen por objeto garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público, al igual que asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante. Por ser limitaciones al derecho fundamental de acceder a la función pública deben estar consagradas en la Constitución y en la ley e interpretarse de manera restrictiva.
2. Para que la inhabilidad para ser congresista consagrada en el artículo 179-2 de la Constitución Política y en el artículo 280-2 de la Ley 5 de 1992 se configure, deben darse, de manera concurrente, todos los elementos consagrados en la norma, es decir, que se tenga la calidad de empleado público; que con tal condición se haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar; que dicho ejercicio se haya realizado dentro de los 12 meses anteriores a la elección; y, que dichas condiciones tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.
3. Del análisis funcional del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional, mas no del análisis de las funciones de la dependencia, se concluye que el funcionario que lo desempeña tiene injerencia efectiva en la toma de decisiones en materia de seguridad y en las decisiones al interior de la administración, lo cual implica el ejercicio de autoridad civil, por las razones expuestas.
4. La Sala no evidencia, del análisis funcional del cargo, que se refleje jurisdicción o autoridad administrativa, política o militar, de conformidad con lo indicado en líneas anteriores.

5. No obstante, debe revisarse si al consejero presidencial para la seguridad nacional se le han asignado, por parte del presidente de la República y/o del director del Departamento, otras funciones que denoten autoridad civil, administrativa, política o militar, en virtud de la función abierta que aparece en el manual de funciones, o si ha sido encargado de alguna función que implique el ejercicio de alguna(s) de estas autoridades, información de la que no tuvo conocimiento la Sala.

6. Por último, el ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar debe darse dentro de los 12 meses anteriores a la elección, plazo que debe ser contabilizado a partir de la fecha de la elección hacia atrás.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

III. RESPONDE:

A. ¿El Consejero Presidencial es un empleado público que ejerce jurisdicción o autoridad política, civil y administrativa o es un empleado público desprovisto de dichos atributos jurídicos?

Del análisis funcional del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional se concluye que este sí ejerce autoridad civil, pero no ejerce jurisdicción, ni autoridad administrativa ni política, por las razones expuestas en el presente concepto. Lo anterior, sin perjuicio del análisis de otras funciones asignadas mediante la función abierta contenida en el respectivo manual de funciones, o por un encargo.

(i) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según la estructura orgánica del DAPRE, y que desempeña dentro de sus funciones asuntos de seguridad nacional podría encontrarse comprendido dentro de los cargos con autoridad política en el entendido de atender asuntos de manejo de Estado?

(ii) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de conformidad con las funciones previstas en el artículo 33 del Decreto 1784 de 2019, podría entenderse como un cargo con autoridad administrativa? ¿En el evento que sea un cargo con autoridad administrativa le son aplicables los criterios y las actividades de Dirección administrativa prevista en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 para las autoridades municipales?

(iii) ¿La Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, siendo un órgano del nivel directivo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, conforme a las funciones previstas en el artículo 33 del Decreto 1784 de 2019, podría entenderse como un cargo con autoridad civil? ¿En el evento que sea un cargo con autoridad civil le son aplicables los criterios y actividades de autoridad civil prevista por el artículo 188 de la ley (sic) 136 de 1994 para las autoridades municipales?

La Sala responde los interrogantes (i), (ii), y (iii), de la siguiente manera:

El análisis funcional que procede legalmente para efecto de determinar la configuración de la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179-2 de la Constitución Política y en el artículo 280-2 de la Ley 5 de 1992 es el de las funciones del cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional. Por lo tanto, según lo indicado en el presente concepto, las funciones de dicho cargo sí muestran el ejercicio de autoridad civil, pero no el ejercicio de autoridad administrativa o política.

Sobre la viabilidad de aplicar los criterios de autoridad administrativa y civil contenidos en los artículos 190 y 188 de la Ley 136 de 1994, respectivamente, estos sí son aplicables como referentes normativos, según lo expuesto en el presente concepto.

B. ¿La inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, le es

aplicable al Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, en el evento de ser elegido Senador o Representante a la Cámara?

De acuerdo con lo explicado en este concepto, el empleado público que ocupe el cargo de consejero presidencial para la seguridad nacional ejerce autoridad civil, por lo que podría incurrir en la causal de inhabilidad para ser elegido congresista (senador o representante a la Cámara) establecida en los artículos 179-2 de la Constitución Política y 280-2 de la Ley 5 de 1992, si se reúnen, en cada caso concreto, los demás elementos que configuran dicha inhabilidad.

En caso de ser aplicable ¿A partir de qué momento se empieza a contabilizar el término de la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992 para candidatos al Congreso de la República?

El ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar por parte del empleado público debe darse dentro de los 12 meses anteriores a la elección. La forma como se debe empezar a contabilizar dicho plazo es a partir de la fecha de la elección hacia atrás.

Remítase copia a la directora (E) del Departamento Administrativo de la Función pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de Sala

Salvamento de voto

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Consejero de Estado

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Consejero de Estado

JORGE MURGUEITIO CABRERA

Consejero de Estado (e)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ

Secretaria de Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Según se evidencia en el acta individual de reparto.

«Por el cual se adopta el Código Electoral».

El artículo 207 del Código Electoral señala que «[l]as elecciones para integrar corporaciones públicas se realizarán el segundo domingo de marzo del respectivo año[...]».

La inhabilidad no es una sanción o pena; no obstante, la acción de pérdida de investidura generada por haberse incurrido en una causal de inhabilidad sí ha sido catalogada, tanto por la jurisprudencia del Consejo de Estado como por la de la Corte Constitucional, como una acción de tipo punitivo. A título enunciativo se mencionan las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2019, Rad. 11001-03-15-000-2019- 01598-01(PI); Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de marzo de 2010, Rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI); Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2016; Corte Constitucional. Sentencia SU-264 de 2015.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2387 del 27 de noviembre de 2018. Ver, igualmente, Sentencia C-325 de 2009.

Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 1998. A esta sentencia hizo referencia la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto 2387 de 2018.

Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2019.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1081 del 17 de febrero de 1998.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2387 del 27 de noviembre de 2018. La siguiente cita es del original del texto:¹Ver: Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 26 de febrero de 2009, radicación interna 2007-1107.

Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2019. Las siguientes citas son del original del texto:^[68]Corte Constitucional. Sentencias C-348 de 2004 y C-903 de 2008.^[69]Corte Constitucional. Sentencias C-325 de 2009, C-037 de 2018; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo 2013, C.P., Mauricio Torres Cuervo.^[70]Corte Constitucional. Sentencias C-111-98 y C-209-00.^[71]Corte Constitucional. Sentencia C-348 de 2004. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo 2013, C.P., Mauricio Torres Cuervo.^[72]Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2017.^[73]Corte Constitucional. Sentencia C-952 de 2001.

El Consejo de Estado, en cuanto a la finalidad de las inhabilidades reiteró que «la consagración del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, [...] se justifica en la prevalencia de los intereses estatales y en los principios y valores de igualdad, moralidad, ética, corrección, probidad, transparencia e Imparcialidad que deben imperar en la actuación de los sujetos que desempeñan la función pública, o de quienes aspiran o pretendan acceder a la misma». Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 4 de agosto de 2015. Radicación núm. 11001-03-15-000-2015-00872-00(PI).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad.11001-03-28-000-2018-00091-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00601-00); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00628-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 25 de octubre de 2018. Rad. 11001-03- 28-000-2018-00018-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 24 de noviembre de 2018. Rad. 11001-03-28-000-2018-00029-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 15 de abril de 2015. Rad. 11001-03-28-000-2014-00021-00.

Constitución Política, artículo 123: «Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. // Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. // La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio».

<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario>

Ver Decreto 1848 de 1969, artículo 1, inciso 3, compilado en el Decreto 1083 de 2015 artículo 2.2.30.1.1. «Tipos de vinculación a la administración pública. Los empleados públicos están vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo. // En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral»

Ibídem.

Constitución Política, artículo 122, incisos 1 y 2: «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. // Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben». [Artículo corregido por Aclaración publicada en la Gaceta No. 125].

Ver, igualmente, la Ley 909 de 2004.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 4885-2004. M.P. Tarsicio Cáceres Toro. Sentencia de 30 de marzo de 2006. Sentencia citada [En]: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI)

Ver, entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 2 de julio de 2002. Rad. 11001-03-15-000-2002-0001-01(PI-037): «Siendo, entonces, que los diputados son miembros de corporaciones públicas, no empleados públicos, el señor [...] no se encontraba inhabilitado, por ese hecho, para ser congresista». // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 4 de agosto de 2015. Rad. 11001-03-15-000-2015-00872-00(PI) // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2010. Rad. 11001-03-15-000-2010- 00921-00(PI): «En suma, si bien los representantes del sector estudiantil ante el Consejo Superior Universitario pueden llegar a ser catalogados como "servidores públicos", en razón de las funciones que cumplen, lo cierto es que por ese solo hecho no adquieren la condición de "empleados públicos"» // Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI) // Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28- 000-2018-00091-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00601-00).

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto 2355 del 5 de diciembre de 2017 acogió los conceptos definidos en la Ley 136 de 1994 sobre autoridad civil, administrativa y política, e indicó que los mismos podían ser considerados como referentes normativos para comprender y darle alcance a las causales de inhabilidad del artículo 179 de la Constitución Política que tienen dicho fundamento. Es de anotar que, en este concepto, la Sala analizó la causal de inhabilidad del artículo 179-5 de la Constitución Política.

Sobre el alcance y significado del concepto de autoridad civil, si bien existe un concepto legal (artículo 188 de la Ley 136 de 1994), la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que «éste trasciende dichas previsiones, denotando con ello la existencia de un concepto en pleno desarrollo, que transmuta de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas que se sometan al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que, por consiguiente, amerita su análisis en cada uno de los eventos puestos a consideración de ésta». Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03- 15-000-2019-01598-01(PI).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de mayo de 2007. Rad. 11001-03-15-000-2007-00016-00(PI).

La aplicación del concepto de autoridad administrativa teniendo como referencia lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 fue reconocida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de agosto de 2002. Rad. PI-025. Sentencia que fue referenciada por la misma Corporación en Sentencia de la Sala Plena del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). La siguiente cita es del original del texto: 41 En este sentido se ha pronunciado la Sección Quinta del Consejo de estado, entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de Julio 14 de 2005. C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá Rad. 170012331000200301538-01 (3681); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de junio de 2009 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 68001-23-15-000-2007-0067702; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia de 17 de febrero de 2005 María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 27001-23-31-000-2003-00764-02(3441); Consejo de Estado,

Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 17001-23-31-000-2011-00637-01 (Acumulado) y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de octubre de 2013, CP. Alberto Yepes Barreiro Rad. 19001-33-31-006-2011-00442-01.

El artículo 24 del Decreto 1950 de 1973 regula las formas de provisión de los empleos, entre ellas el encargo.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de enero de 2013. Rad. 11001-03-15-000-2011-01312-00(PI)

En primer lugar, la Sala recoge -para desistir en adelante de su uso-, aquél criterio que señala que "autoridad civil" corresponde a aquella que no es "autoridad militar", pues una noción como esta confunde, por ejemplo, a la "autoridad jurisdiccional" o a la "política" con la "civil"; y actualmente no cabe duda de que se trata de conceptos jurídicos con contenido y alcance distinto. // Esta idea es tan clara hoy día que resulta innecesario hacer más consideraciones explicativas al respecto, pues la obviedad de esta confusión es más que evidente. // En segundo lugar, también precisa la Sala que la "autoridad civil" tampoco es el género que comprende a la "autoridad administrativa", o lo que es igual, esta no es una especie de aquélla; pues si bien es cierto que las diferencias entre ambas son difíciles de establecer y apreciar, ello no justifica que se confundan, pues, de ser así, se corre el riesgo de anular uno de dichos conceptos, pese a que en nuestra Constitución Política se usan claramente de manera autónoma. // [...] En tercer lugar, y ya en sentido positivo, considera la Sala que la remisión que se ha hecho al artículo 188 de la ley 136 de 1994, para construir en parte el concepto de autoridad civil -donde se incluye la potestad de nombrar y remover funcionarios, así como la de sancionarlos, e igualmente la potestad de mando e imposición sobre los particulares-, ha significado un recurso interpretativo válido, pues existiendo en la ley esta noción, que por cierto no contraviene la Constitución, resulta adecuado servirse de ella para entender que por lo menos en eso consiste la autoridad civil.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). Las siguientes citas son del original del texto:³⁵López Blanco, Hernán Blanco (sic), Código General del Proceso, Parte General, editorial DUPRE Ediciones Bogotá, D.C., Colombia 2016. Página 150.³⁶Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Sentencia del 7 de febrero de 2019, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00048-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018 00017-00), M. P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.

Constitución Política, artículo 116, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de febrero de 2008. Rad. Rad. 11001-03-15-000-2007-00287-00. En idénticos términos se refiere la Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha 15 de febrero de 2011. Rad. 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI).

En la misma Sentencia del 11 de febrero de 2008, Rad. 11001-03-15-000-2007-00287-00, la Sala Plena del Consejo de Estado dijo: «No obstante, también entiende la Sala que la labor de identificación y caracterización constante de lo que es autoridad civil, para efectos de la pérdida de investidura de los congresistas, es una tarea que demanda una labor permanente e inacabada de subsunción de las funciones y actividades asignadas por la ley o el reglamento a un cargo, dentro de los supuestos que esta Corporación ha ido decantando, con el paso de los años, como noción más próxima y perfecta de lo que debe entenderse por autoridad civil».

Ver entre otras las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018- 00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00) // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2007-00163-00 // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI) del 15 de febrero de 2011 // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000- 2011-00515-00(PI) del 16 de noviembre de 2011 // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2014-02130-00(PI) del 21 de julio de 2015 // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI) del 17 de septiembre de 2019 // Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2019-03209-02(PI) del 3 de marzo de 2020.

Según la RAE, dirigir significa «5. tr. [g]obernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión».

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de febrero de 2002. Rad. 2804. Citada por dicha Corporación en Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI).

Ibídem.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Rad. 11001-03-15-000-2019-01598-01(PI). La siguiente cita es del original del texto:¹³⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. AC-5779. Sentencia de 9 de junio de 1998.

Ver también sentencia del 9 de junio de 1998 proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Exp. AC-5779.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto [2160](#) del 13 de agosto de 2013.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). La siguiente cita es del original del texto: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto [413](#) del 5 de noviembre de 1991.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2009-00291-00(PI).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00601-00).

La Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución [2098](#) del 12 de marzo de 2021 «Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022».

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2009-00291-00(PI).

Constitución Política, artículo [176](#): « La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. // Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. [...] // Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. // Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción, de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. // [...]»

Constitución Política, artículo [171](#): «El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. // Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. // Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. // [...]».

«Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

«Por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

El capítulo 1, del Título 2, del Decreto [1083](#) de 2015, regula el ámbito de aplicación de dicho Título 2, en el artículo [2.2.2.1.1](#): «Ámbito de aplicación. El presente Título rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta

sometidas al régimen de dichas empresas, del orden nacional.// Las disposiciones contenidas en el presente Título serán aplicables, igualmente, a las entidades que teniendo sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, así como para aquellas que están sometidas a un sistema específico de carrera. // El presente Título no se aplica a los organismos y entidades cuyas funciones y requisitos están o sean definidas por la Constitución o la ley».(Decreto 1785 de 2014, artículo 1)

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es una entidad que tiene un sistema especial de nomenclatura y clasificación de empleos (Ley 55 de 1990) y se rige por las disposiciones de la Ley 909 de 2004. En consecuencia, esta entidad se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Título 2 del Decreto 1083 de 2015, y fue así, como el artículo 3 de la Resolución 817 de 2019 hace remisión expresa a este decreto.

«Artículo 2.2.2.2.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos. // De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán entre otras las siguientes funciones: // 1. Fijar las políticas y adoptar los planes generales relacionados con la institución o el sector al que pertenecen y velar por el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos para su ejecución. // 2. Dirigir, controlar y velar por el cumplimiento de los objetivos de la institución, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas. // 3. Organizar el funcionamiento de la entidad, proponer ajustes a la organización interna y demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos. // 4. Nombrar, remover y administrar el personal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. // 5. Representar al país, por delegación del Gobierno, en reuniones nacionales e internacionales, relacionadas con asuntos de competencia de la entidad o del sector. // 6. Adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos y adoptar sistemas o canales de información para la ejecución y seguimiento de los planes del sector. // 7. Asistir a las reuniones de los consejos, juntas, comités y demás cuerpos en que tenga asiento la entidad o efectuar las delegaciones pertinentes. // 8. Establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. // 9. Las demás señaladas en la Constitución, la ley, los estatutos y las disposiciones que determinen la organización de la entidad o dependencia a su cargo y la naturaleza del empleo. (Decreto 1785 de 2014, artículo 2)».

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de febrero de 2008. Rad. Rad.

11001-03-15-000-2007-00287-00. // Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de febrero de 2011. Rad. 11001-03-15-000-2010- 01055-00(PI).

Ibidem.

Resolución 817 del 4 de octubre de 2019 «Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

CUERVO, Jorge Iván. Las políticas públicas y el marco normativo colombiano. En: Política pública hoy. Vol. 3. Año 1. Departamento Nacional de Planeación, abril de 2010, p. 7

TORRES-MELO, Jaime y SANTANDER, Jairo. Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones, 2013, p. 13.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf [Esta publicación se hizo con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público].

Constitución Política, artículo 339. El inciso 1 fue modificado por el AL 3 de 2011 artículo 2.

Constitución Política, artículo 2.

Ibidem.

El Consejo de Estado, mediante Sentencia de fecha 11 de febrero de 2008, Rad. Núm. 11001- 03-15-000-2007-00287-00(PI), en un proceso de pérdida de investidura, al estudiar la causal de inhabilidad del artículo 179-5 de la Constitución Política por parentesco, analizó las funciones del director de impuestos de la DIAN y concluyó que la participación en la definición de las políticas tributarias y en la definición del Plan Estratégico Institucional por parte de dicho funcionario constituía una clara función de autoridad civil. Dijo al respecto: «Participar en la definición de las políticas tributarias -lit. b)-, y en la definición del plan estratégico institucional, así como garantizar su ejecución en la Dirección -lit. c)-, de manera que si bien no toma la decisión final de las políticas, es el, junto con otros pocos funcionarios -aunque ayudados por toda la organización

a su cargo-quienes trazan, esas políticas y las orientan. No obstante, sí le corresponde asegurar la ejecución del Plan Estratégico. Estos dos aspectos constituyen una clara función de autoridad civil reconocida por la jurisprudencia de la Sala en casos anteriores».

https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_metodologica_para_laformulacion_del_plan_estrategico_sectorial.pdf

<https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/planeacion/planeacion-estrategica-institucional-2019-2022>

Ley 1474 de 2011, artículo 73: Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Estas funciones se encuentran en cabeza de otros funcionarios, tales como el director de Departamento Administrativo, el subdirector general de Departamento Administrativo y el jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, de conformidad con la Resolución núm. 817 del 4 de octubre de 2019 «Por la cual se modifica el Manual Especifico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

Decreto 1786 del 4 de octubre de 2019 «por el cual se suprime la planta de personal y se crea una nueva planta de personal para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República», Artículo 2. *Planta de personal*. Las funciones propias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, (sic) serán cumplidas por la planta de personal que a continuación se crea: [...]

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA SEGURIDAD NACIONAL			
N° de cargos	Denominación del empleo	Código	Grado
Uno (1)	Consejero Presidencial	1175	--
Dos (2)	Asesor	2210	10
Dos (2)	Asesor	2210	09
Uno (1)	Asesor	2210	05
Uno (1)	Asesor	2210	03
Uno (1)	Profesional	3320	02

«10. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento».

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:15:22