Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 430 de 1992 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS04301992
SERVIDOR PUBLICO / PARTICIPACION EN POLITICA / NORMA CONSTITUCIONAL - Desarrollo legal

El artículo 127 inciso. 3o. de la Constitución Política permite a los empleados a que se refiere tomar parte en actividades políticas como un derecho que les reconoce. Pero su ejercicio está condicionado a la expedición de la ley que lo regule. Esta ley debe determinar la compatibilidad entre el desempeño del cargo correspondiente al empleado y la posibilidad de que él mismo intervenga en actividades políticas.

Consejo de Estado. - Sala de Consulta y Servicio Civil. - Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992).

Consejero Ponente: Doctor Jaime Paredes Tamayo.

Referencia: Consulta del señor Ministro de Gobierno, relacionada con la intervención en política a que se refiere el artículo 127 inciso 2 de la Constitución Nacional.

Radicación No. 430.

El señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana, consulta a la Sala lo siguiente:

" 1. PLEBISCITO DE 1957:

"Artículo 6o. - A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta".

"Artículo 7o. - En ningún caso la función política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción".

La prohibición de participar en política para los empleados oficiales se halla consagrada en Decretos, tales como el 2400 de 1968, el 482 de 1985, el 2241 de 1986, las leyes 85 de 1981, 13 de 1984 y 96 de 1985, entre otras.

2. ARTICULO 127 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991. -

"Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otros, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las controversias políticas sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituyen causal de mala conducta".

3. SE PREGUNTA:

1o. - ¿Pueden los empleados a los cuales se refiere el inciso tercero del artículo 127 arriba citado participar en actividades y controversias políticas de los partidos y movimientos, a partir de la promulgación de la Constitución actual, sin que los comportamientos de esta índole los haga acreedores a las sanciones disciplinarias y penales fijadas en las leyes expedidas con antelación, o es necesaria la reglamentación legal de la disposición constitucional?

2o. - ¿Las normas legales anteriores a la expedición de la nueva Carta Política que prohibían a los empleados oficiales en general, participar en controversias y actividades de los partidos y movimientos políticos quedaron derogados por el artículo 127 citado, o para que dicha derogatoria ocurra se requiere la expedición de nueva normatividad legal especial al respecto?

3o. - ¿La participación en controversias y actividades de los partidos políticos por parte de los empleados oficiales a que se contrae el inciso tercero del artículo 127 referido, ocurrida antes de la expedición de la actual Constitución, considerada como falta disciplinaria conforme a la normatividad vigente para esa época, dejó de tener esta connotación?

4o. - Cuando el inciso tercero del artículo 127 de la Constitución Política señala que algunos empleados pueden participar en actividades políticas "en las condiciones" que señale la ley, debe interpretarse esta expresión como si la ley debe limitarse a fijar requisitos para que tal intervención ocurra, o puede la ley establecer qué tipo de actividad política es permitida (ejemplo: asistencia a reuniones, firma de comunicados) y cuál no (ejemplo: ser elegido)?

Puede la ley categorizar a los empleados de los distintos niveles, a fin de señalar qué actividades selectivas son permitidas en cada caso?".

CONSIDERACIONES:

El artículo 127, incisos 2o. y 3o. de la actual Constitución Política dispuso:

"A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio".

"Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley".

La norma citada autoriza la participación de determinados empleados del Estado en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sujetando el ejercicio de tal actividad a las condiciones que señale la ley.

No hay lugar a duda que la nueva norma constituye una verdadera innovación en el campo de nuestro derecho público al concederle a determinada clase de empleados del Estado, - no a todos - el derecho de participar en la actividad política de los partidos.

Desde luego será la ley la que ha de regular la forma de ejercer este derecho y de cubrir el riesgo para evitar que el servidor público se convierta en factor desestabilizador de la administración pública.

Por ello el inciso final de la norma que se comenta expresó que "la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta".

Pero si bien es cierto que el derecho a participar en actividades políticas fue reconocido directamente por la Constitución, su efectividad quedó condicionada a que el Congreso expida la ley que determina la forma de realizar las actividades políticas.

De manera que la actividad política de los empleados solamente puede cumplirse con fundamento en la nueva ley y mientras esta no se expida, los mismos no pueden realizar ninguna actividad política distinta del sufragio.

Es claro que la disposición reformó para los empleados no comprendidos dentro del inciso 2o., la disposición del artículo 10 del Decreto 2400 de 1968 que prohibe al empleado desarrollar actividades partidarias, así como la del artículo 1o. de la Ley 85 de 1981 que sancionaba con pérdida del empleo al funcionario o empleado público que formara parte de comités o directorios políticos, la del artículo 15 de la Ley 13 de 1984, y la del artículo 201 del Código Electoral respecto del empleado público que forma parte de comités, juntas o directorios políticos.

Con la promulgación de la codificación constitucional de la cual forma parte el artículo 127, con sus incisos 2o., 3o. y 4o., dejaron de regir las

anteriores normas, respecto a los empleados no contemplados en el 2o. inciso, como contrarias al mismo y desde luego quedó derogado el artículo 62 de la anterior Constitución, con base en el cual fueron expedidas.

Continúan vigentes las que regulan actualmente la materia en cuanto son compatibles con la disposición constitucional nueva mientras se expiden las normas a que hace referencia el artículo transitorio 21.

La inclusión en el articulado originalmente propuesto a la Comisión 3a. de la Asamblea Constituyente de dos alternativas con relación a la participación de los servidores públicos en actividades políticas se fundamentó así:

"La primera propuesta constituye un significativo avance frente al régimen vigente en el sentido que permite el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, no obstante, su vinculación al Estado; conscientes eso sí que la autoridad de la cual pueden estar investidos no puede constituirse en elemento al servicio de una causa o partido. En consecuencia y con el ánimo de que pueda realizarse un desmonte parcial de la prohibición actual se ha trasladado al legislador la fijación de condiciones y requisitos para la participación de los servidores públicos en la actividad política.

La segunda propuesta amplía sustancialmente, sin delegar las competencias al legislador, la participación de los servidores públicos en la actividad política. Eso sí, se excluye de este derecho a aquellos servidores públicos que desempeñan cargos de jurisdicción' y mando. Se recoge de esa manera la aspiración expresada en varios de los proyectos y propuestas de reforma constitucional, en el sentido de ampliar los derechos políticos de los servidores públicos". (Exposición de motivos, Gaceta Constitucional No. 68, mayo 6 de 1991).

Ese traslado al legislador de la fijación de condiciones para la participación de los servidores públicos en la actividad política, recogía la propuesta al respecto del Gobierno Nacional (Proyecto No. 2 artículo 188) y la del Constituyente Fernando Carrillo F. concebida en los siguientes términos:

"Artículo. - A los funcionarios y empleados públicos, a excepción de los que desempeñan responsabilidades de dirección y manejo, y a los que expresamente excluye esta Constitución no les está prohibido Pertenecer a directorios de los partidos, participar en actividades o intervenir en controversias políticas, siempre, y cuando estas actividades no sean un obstáculo para el adecuado desempeño de las funciones propias de su cargo.

La ley del servicio público reglamentará esta disposición". (Proyecto No. 125 Gaceta No. 71 de mayo 8 de 1991).

En todo caso, el articulado definitivo que presentó a plenaria la Comisión 3a. incluyó el articulado 14, a cuyo tenor:

"La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en actividades políticas. Con todo, la utilización de las funciones del empleo para inducir o presionar indebidamente a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política será causal de mala conducta e interdicción de derechos y nulidad del cargo obtenido (art. 61, incisos 3. 4 y 5 C.N. Gaceta 83 mayo 27 / 91).

Del debate sobre dicho artículo, según Acta de sesión plenaria de mayo 22 / 91 (Gaceta 105 junio 22 / 91 p. 15) surgió en ponencia para primer debate la proposición sustitutivo No. 23 del Constituyente Carlos Rodado N., como antecedente inmediato del artículo 127, que expresaba:

"Artículo 14. - La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en actividades políticas salvo en los casos de funcionarios que detenten jurisdicción o mando o de dirección administrativa o los de la rama jurisdiccional, la electoral y los organismos de control. Con todo, el servidor público que induzca o presione indebidamente a cualquier persona natural o jurídica para que respalde una causa o campaña política perderá el empleo e incurrirá en interdicción en derechos y funciones públicas por el término de cinco años"

Asumido unívocamente, por demás, el carácter de los servidores públicos a quienes el artículo 127 de la Constitución permite participar en actividades de los partidos y en las controversias políticas y previstos los alcances y restricciones de tal participación, corresponde a la Sala responder el cuestionario propuesto por el señor Ministro de Gobierno:

1.) La participación en actividades partidistas y controversias políticas de los empleados del Estado no contemplados en la prohibición del inciso 2o. del artículo 127 de la Constitución Política presupone expedición previa de la ley que señale las condiciones en que pueden participar, porque así lo dispone el inciso 3o. de la norma citada.

2.) La reforma de las normas legales anteriores a la expedición la Constitución nueva no está condicionada a la expedición de leyes nuevas en materia de prohibición a los empleados del Estado respecto del derecho constitucional a participar en actividades y controversias partidistas. Opera por virtud de la norma constitucional respecto a los empleados no contemplados en la prohibición, pero la participación de estos en

dichas actividades está subordinada a las condiciones que la ley señale puesto que así lo prevé el artículo 127, inciso 3o. de la nueva Constitución.

3.) Como el ejercicio del derecho a participar en política que el artículo 127 de la Constitución reconoce a determinado sector de servidores públicos está condicionado a que se expida la ley que regule la manera de desarrollar esa actividad política, quienes participen en ella con antelación a la expedición de la mencionada ley, incurren en falta disciplinaria.

4.) El artículo 127 Inciso 3o. de la Constitución Política permite a los empleados a que se refiere; tomar parte en actividades políticas como un derecho que les reconoce. Pero su ejercicio está condicionado a la expedición de la ley que lo regula. Esta ley debe determinar la compatibilidad entre el desempeño del cargo correspondiente al empleado y la posibilidad de que el mismo intervenga en actividades políticas.

En los anteriores términos se absuelve la consulta formulada por el señor Ministro de Gobierno.

Transcríbase en sendas copias auténticas, al señor Ministro de Gobierno y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Jaime Betancur Cuartas, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, Humberto Mora Osejo, Jaime Paredes Tamayo.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 03:35:15