



Concepto Sala de Consulta C.E. 413 de 1991 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONGRESISTA - Inhabilidades / GOBERNADOR - Inhabilidades / AUTORIDAD POLÍTICA / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / AUTORIDAD MILITAR / AUTORIDAD CIVIL

CONGRESISTA - Inhabilidades / GOBERNADOR - Inhabilidades / AUTORIDAD POLÍTICA / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / AUTORIDAD MILITAR / AUTORIDAD CIVIL

Los cargos con autoridad política, son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, Ministros y Directores de Departamentos Administrativos que integran el Gobierno. Los cargos con autoridad administrativa son todos los que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Los cargos con autoridad militar son todos los que, pertenecientes a la Fuerza Pública, tienen jerarquía y mando militar. La autoridad civil corresponde, a todos los cargos cuyas funciones no implican ejercicio de autoridad militar.

CONGRESISTA - Inhabilidades / PARENTESCO / AUTORIDAD CIVIL / AUTORIDAD POLÍTICA

Por consiguiente, las causales de inhabilidad prescritas por el artículo 179, número 5, de la Constitución Nacional no son operantes si la autoridad civil o política se ejerce en una circunscripción electoral diferente de aquella en que está inscrito el candidato al Congreso. El nexo de parentesco sólo puede ser causal de inhabilidad, en relación con las elecciones de senadores, si el empleado con autoridad política o civil la ejerce en todo el territorio de la circunscripción nacional. El cargo de gerente o director de una empresa industrial y comercial del Estado, que se ejerce en todo el territorio nacional, no inhabilita al candidato a la Cámara por una circunscripción territorial, porque para ello es necesario que el cargo se ejerza en la circunscripción electoral en la cual su pariente es candidato a ser elegido miembro de la Cámara de Representantes.

CONSEJO DE ESTADO.

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL.

Bogotá, D.C. cinco (5) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

CONSEJERO PONENTE: HUMBERTO MORA OSEJO.

Radicación: No. 413.

Referencia: Consulta del Ministerio de Gobierno, relacionada con la causal de inhabilidad para ser elegido Congresista o Gobernador.

Se absuelve la consulta que el señor Ministro de Gobierno hace a la Sala en los siguientes términos textuales:

ANTECEDENTES:

El artículo 179 de la Constitución, consagra que, no podrán ser elegidos 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'.

El artículo 18 Transitorio de la Carta dispone: Mientras la ley establece el régimen de inhabilidades para los gobernadores, en las elecciones del 27 de octubre de 1991 no podrán ser elegidos como tales:

1. Quienes

2. Quienes dentro de los seis meses anteriores a la elección hubieren ejercido como empleados públicos jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar a nivel nacional o en el respectivo Departamento.

El Consejo de Estado en diferentes sentencias ha dicho qué se entiende por autoridad civil. En sentencias del 5 de febrero de 1973, expresó: El concepto de autoridad, que de ordinario se ha entendido como la facultad y el derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos (Enciclopedia Oméba, Tomo I, Letra A), desde el punto de vista constitucional significa la posibilidad jurídica de ejercer el poder

o de valerse de la fuerza con determinada finalidad.

Por consiguiente, el ejercicio de autoridad, prescrito por el artículo 108 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que comprende todos los empleos, distintos de los integrantes de la Rama Jurisdiccional, a la cual se refiere específicamente, cuyas funciones comprenden la posibilidad de ejercer mando o poder de decisión, civil, político o militar.

En esta sentencia se argumenta, entre otros puntos, que las Contralorías gozan de relativa autonomía porque tienen su propia organización con relaciones de mando, jerarquía y subordinación; que entre las funciones administrativas del contralor se encuentra la de nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia y sancionarlos disciplinariamente, así como de imponer multas a los de manejo que no rindan sus cuentas oportunamente.

De acuerdo a los argumentos citados sobre los contralores, podría pensarse que todo funcionario que tome decisiones, que ejerce mando, porque tiene la facultad de nombrar personal, declarar insubsistencias y aplicar sanciones que impliquen suspensiones, multas y destituciones, tendrían autoridad civil.

En sentencia del 3 de diciembre de 1982, el Consejo de Estado expresó: 'La autoridad pública en general, implica el ejercicio del poder público en función de mando para una finalidad prevista en la ley y que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, faculta para el ejercicio de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. La autoridad es el poder o la potestad de mandar u ordenar, disponer, prohibir o sancionar de conformidad con la ley, dentro de los límites de la respectiva competencia.

Como puede apreciarse, el significado que las citadas sentencias han dado a la autoridad civil, conforme al artículo 108 de la Constitución de 1886, es bastante amplio, es decir comprende, a todos los empleos cuyas funciones tienen la posibilidad de ejercer mando o poder de decisión de acuerdo con la ley, y a los que, en caso de inobservancia de los subordinados, conllevan el ejercicio de la coacción por medio de la fuerza pública para hacerse obedecer.

Al consagrarse en la Nueva Constitución, como causal de inhabilidad, no sólo el ejercicio de autoridad civil, sino también el de autoridad administrativa, es importante precisar, cuál es la interpretación conceptual sobre autoridad civil y cuál la de autoridad administrativa, como causales de inhabilidad en las que puede incurrir un empleado público para efectos de su retiro cuando aspire a elección como miembro de una corporación o cargo público, por voto popular, o cuando el candidato es pariente, dentro de los grados que determina la norma, de un empleado que ejerce autoridad civil o política.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, se consulta

1. Qué debe entenderse por autoridad civil, conforme a los numerales 2 de los artículos 179 y 18 Transitorio de la Constitución?
2. Qué debe entenderse por autoridad administrativa según los numerales de los artículos citados en el punto anterior?
3. Qué debe entenderse por autoridad política para diferenciarla de las anteriores?
4. En el caso de un empleado que ejerce el cargo de Director o Presidente de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del nivel nacional y su pariente dentro del tercer grado de consanguinidad aspira a la Cámara por un determinado departamento, se puede entender que de acuerdo al artículo 179, numeral 5o. de la Constitución Política éste último estaría inhabilitado para postularse como candidato por cuanto su pariente ejerce dicho cargo, así no coincidan la circunscripción nacional en la cual ejerce autoridad el funcionario con la departamental por la cual aspira su pariente?.

LA SALA CONSIDERA:

1o.) Como la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación expuso, en sentencia de 5 de febrero de 1973, reiterada por la de 3 de diciembre de 1982 que se menciona en el contexto de la consulta, el concepto de autoridad, que de ordinario se ha entendido como la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos (Enciclopedia Omeba, tomo I, letra A), desde el punto de vista constitucional significa la posibilidad jurídica de ejercer el poder o valerse de la fuerza con determinada finalidad (The Vocabulary of Politics, pág. 51). El Diccionario de la Lengua Española, publicado por la Real Academia, también define la autoridad como el poder que una persona tiene sobre otra que le está subordinada, como el del superior sobre los inferiores.

2o.) La finalidad de los artículos 179, número 2, 18, número 2 transitorio de la Constitución, consiste en impedir que personas que hubieran ejercido cargos, cuyas funciones implican autoridad, puedan ser elegidos congresistas o gobernadores si no se han retirado de los mismos, respectivamente, doce y seis meses antes de la fecha en que deberán realizarse las votaciones. Esos lapsos se estiman como las mínimas salvaguardias para que el poder y el influjo, de diversa índole, derivados del ejercicio de esos cargos, no redunde en coacción o presión indebida sobre los electores. Las prohibiciones, en consecuencia, protegen la libertad de sufragio.

3o.) Los empleos públicos pueden o no implicar ejercicio de autoridad, según si confieren o no poder subordinante. En este orden de ideas el artículo 5o. de la Ley 4a. de 1913 distingue los magistrados, que son los empleados que ejercen jurisdicción o autoridad, de los simples funcionarios públicos, que son los empleados que no ejercen jurisdicción o autoridad, pero que tienen funciones que no pueden ejecutar sino en su calidad de empleados.

ejercen la función del mismo nombre, que implica autoridad decisoria, mientras que los empleados constituyen el personal auxiliar.

4o.) El artículo 108 de la anterior Constitución determinaba específicamente los funcionarios del Estado que no podían ser elegidos miembros del Congreso sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones y agregaba que tampoco cualquier otro funcionario que seis meses

antes de la elección haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar, en la circunscripción electoral respectiva.

La nueva Constitución, que no menciona específicamente, como la hacía la anterior, determinados cargos, genéricamente dispone que no podrán ser elegidos 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 (art. 179); tampoco gobernadores quienes ejerzan esos mismos cargos en los seis meses que precedan a las votaciones (Art. 18, transitorio).

En realidad, como se afirma en el contexto de la consulta, la nueva Constitución agregó a los cargos con autoridad civil, política o militar, los que implican el ejercicio de autoridad administrativa.

5o.) Los cargos con autoridad, a que se refiere la Constitución, tienen las siguientes características:

a) Los cargos con autoridad política, son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, Ministros y Directores de Departamentos Administrativos que integran el Gobierno.

b) Los cargos con autoridad administrativa son todos los que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la República, contralores departamentales y municipales; Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.

c) Los 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.

d) La autoridad civil corresponde, en principio, a todos los cargos cuyas funciones no implican ejercicio de autoridad militar.

Pero algunos cargos implican el ejercicio exclusivo de autoridad civil. Tal es el caso de los jueces y magistrados, de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura que, con fundamento en la Constitución, organice la ley, del Fiscal General y de los demás empleos con autoridad, de la Fiscalía General.

e) Los miembros del Congreso están excluidos de esta clasificación porque, aunque sus cargos implican ejercicio de autoridad política, según la Constitución, pueden ser elegidos gobernadores y reelegidos como senadores y representantes.

5o.) Sin embargo, la Sala considera que, aunque la Constitución se refiere a los empleos con autoridad en la forma disyuntiva, antes indicada, ello no obsta para que algunos de ellos impliquen, según el mismo estatuto, el ejercicio concurrente de todas o algunas de las modalidades específicas que asume la autoridad. Así, por ejemplo, el Presidente de la República, que es Jefe del Estado y del Gobierno y suprema autoridad administrativa, ejerce autoridad política y administrativa; además, cuando dirige la fuerza pública y dispone de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (Art. 189, número 3, de la Constitución), ejerce autoridad política y militar; si ejerce funciones como suprema autoridad administrativa también lo hace como autoridad civil y si actúa en relación con el Congreso o con la Rama Jurisdiccional (arts. 200 y 201 de la Constitución), ejerce autoridad política y civil.

Del mismo modo, los ministros y directores de departamentos administrativos que, como miembros del Gobierno, con el Presidente de la República ejercen autoridad política, cuando obran como jefes superiores de los correspondientes servicios, ejercen autoridad administrativa. Además, el ejercicio de empleos con autoridad política y administrativa, también implica una de carácter civil.

De manera que las funciones inherentes a cada cargo pueden significar ejercicio de diversas modalidades de la autoridad. De ahí que para identificarlas sea menester examinar específicamente cada empleo, con las funciones que le corresponden.

6o.) También se pregunta si una persona que es pariente, en tercer grado de consanguinidad, de otra que es director o gerente de una empresa industrial y comercial del Estado, está o no inhabilitada, según el artículo 179, número 5, de la Constitución, para ser candidato a la Cámara por un determinado departamento, aunque no coincidan la circunscripción nacional en la cual ejerce autoridad el funcionario y la departamental por la cual aspira su pariente.

El artículo 179, número 5, de la Constitución dispone que no podrán ser elegidos miembros del Congreso 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.

El artículo 179, número 8, inciso 2o., ibídem, agrega que 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.... Y el inciso final agrega que para los fines de este artículo el concepto de autoridad civil coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consanguineidad.

De la transcrita disposición se deducen los siguientes principios:

1) Las causales de inhabilidad para ser miembro del Congreso, prescritas por el artículo 179, número 5, de la Constitución, como las contempladas por los números 2, 3 y 6 de la misma disposición, en principio, sólo rigen para las situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual debe efectuarse la respectiva elección (Art. 179, número 8, inciso 2o., de la Constitución); es decir, para que exista causal de inhabilidad por parentesco, según la citada disposición, el empleado con autoridad civil o política debe ejercerla en la misma circunscripción en que el pariente es candidato al Congreso.

2) Por consiguiente, las causales de inhabilidad prescritas por el artículo 179, número 5, de la Constitución no son operantes si la autoridad civil o política se ejerce en una circunscripción electoral diferente de aquella en que está inscrito el candidato al Congreso.

3) El artículo 179, inciso final, para los efectos de lo prescrito por la misma disposición, hace coincidir la circunscripción nacional con cada una de las territoriales, salvo para la inhabilidad contemplada por el número 5 de la misma disposición.

Este precepto significa que, por presunción constitucional, la circunscripción nacional, a que se refiere el artículo 171 de la Constitución para elegir senadores, se asimila o identifica con cada una de las territoriales

para que las causales de inhabilidad que se presentaren en éstas, puedan ser aplicadas a los candidatos al Senado: se trata, por consiguiente, respecto de las elecciones para ser senadores, de una excepción, prescrita por la Constitución, al principio del artículo 179, número 8, inciso 2o., según el cual las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual debe efectuarse la respectiva elección (la Sala subraya).

Pero, como excepción a la excepción, el artículo 179, número 8, inciso final, no es aplicable a las causales de inhabilidad para ser miembro del Congreso contempladas por el número 5 de la misma disposición. En consecuencia, el nexo de parentesco que esta disposición contempla sólo puede ser causal de inhabilidad, en relación con las elecciones de senadores, si el empleado con autoridad política o civil la ejerce en todo el territorio de la circunscripción nacional (Arts. 171, 179, número 8, inciso 2o., de la Constitución).

4) El caso objeto de consulta consiste en saber si un pariente, en tercer grado de consanguinidad, de quien ejerce el cargo de gerente o director de una empresa industrial y comercial del Estado, está o no inhabilitado para ser elegido representante a la Cámara por una determinada circunscripción territorial, comprendida dentro de los límites de un departamento. La Sala considera que el mencionado cargo, que se ejerce en todo el territorio nacional, no inhabilita al candidato a la Cámara por una circunscripción territorial, porque para ello es necesario, según el artículo 179, número 8, inciso 2o., de la Constitución, que el cargo se ejerza en la circunscripción electoral en la cual su pariente es candidato a ser elegido miembro de la Cámara de Representantes.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

JAVIER HENAO HIDRÓN,
Presidente de la sala

JAIME BETANCUR CUARTAS

HUMBERTO MORA OSEJO

JAIME PAREDES TAMAYO.

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2026-06-08 17:20:05