



Función Pública

Concepto 100801 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000100801

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000100801

Fecha: 07/03/2022 01:42:11 p.m.

Bogotá D.C.

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Congresista. Inhabilidad para aspirar a ser elegido como Representante a la Cámara por ser Coordinador del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado. RAD. 20222060101912 del 28 de febrero de 2022.

Cordial saludo.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si un funcionario que se desempeñó como “coordinador de Víctimas” del Ministerio del Interior, puede aspirar a ser candidato a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz de la Cámara de Representantes, me permito manifestarle lo siguiente:

El Acto Legislativo Número 02 de 2021, “por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030”, determina lo siguiente:

“Artículo transitorio 1°. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.”

Artículo transitorio 5°. Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección o,
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo 1°. Para los solos efectos del presente acto legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual -y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad- o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de Violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a

las Víctimas (UARIV).

Parágrafo 2. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica; o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

(...)” (Se subraya).

Como se aprecia, quienes aspiren a las curules de Paz, deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los requisitos especiales contenidos en el citado artículo 5° transitorio. Ahora bien, como condición para aspirar a ser elegido congresista, la Constitución ha señalado las inhabilidades para acceder al cargo en su artículo 179, así:

Sobre las inhabilidades para aspirar a ser elegido Congresista, la Constitución Política, dispone:

“ARTICULO 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.

(...)

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

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.” (Se subraya).

Por su parte, la Ley 5 de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, señala lo siguiente:

“ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos Congresistas:

(...)

2. Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

(...)

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.

Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.

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.” (Se subraya).

De acuerdo con la norma anteriormente citada, no podrá ser congresista:

1. Quien haya fungido como empleado público.
2. Lo haya hecho dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección.
3. Que el desempeño de ese empleo público implique jurisdicción o ejercicio de autoridad política, civil, administrativa o militar.
4. Que corresponda a la misma circunscripción electoral.

Para el caso objeto de la consulta, el cargo que desempeña quien aspira a ser elegido congresista es un coordinador de un grupo interno, que tiene la calidad de empleo público. En tal virtud, el primer elemento de la inhabilidad se configura.

Respecto al elemento temporal, se indica que la inhabilidad se presenta si ejerció el cargo dentro de los 12 meses anteriores a la elección. Las elecciones al Congreso de la República se llevarán a cabo el próximo 13 de marzo de 2022. Por lo tanto, si se encontraba ejerciendo el cargo el 13 de marzo de 2021, se configura el segundo elemento.

Ahora bien, para determinar si el desempeño Coordinador de Víctimas implica ejercicio de autoridad civil, política o administrativa, debemos acudir a las definiciones contenidas en la Ley 136 de 1994¹, que define estos conceptos en sus artículos 188 a 190:

“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 sí o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

“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 ejercen temporalmente los cargos señalados en este artículo”

“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; 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.” (Se subraya).

De acuerdo con el legislador, la dirección administrativa es aquella que ejercen además del alcalde, 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 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.

De conformidad con lo señalado en los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994 y lo establecido por el Consejo de Estado, el ejercicio de

autoridad está ligado a dos aspectos; el primero, se deriva del hecho de ocupar un cargo con autoridad política como, por ejemplo, los alcaldes. El otro aspecto que permite establecer que un servidor público ejerce autoridad conforme lo señala la ley 136 de 1994 en la respectiva circunscripción en la cual pretende ser elegido, se obtiene del análisis del contenido funcional del respectivo empleo para determinar si el mismo implica poderes decisorios, es decir, que estos impliquen atribuciones de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad.

Sobre los conceptos de autoridad, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en su concepto No. 2355 del 5 de diciembre de 2017, con ponencia del Consejero Édgar González López, indicó lo siguiente:

“En este orden de ideas, el concepto concluye “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”.

Con posterioridad, la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, introdujo los siguientes conceptos, que se han convertido en los referentes normativos más cercanos en el ordenamiento jurídico para comprender y dar alcance a los conceptos de autoridad civil y política, y que por lo tanto pueden ser empleados en este concepto¹¹ para determinar si un Viceministro ejerce autoridad civil o política en nuestro país.

(...)

Como se puede observar, de acuerdo con el artículo 189 arriba transcrito, la autoridad política se define a través de un criterio orgánico que, a su vez, está determinado por el desempeño de determinados cargos que hacen parte del Gobierno municipal, como el del alcalde, los secretarios y los jefes de departamentos administrativos, y el de las personas que ejercen temporalmente estos cargos.

Así las cosas, una aplicación de este criterio a los cargos de nivel nacional, permite concluir que poseen autoridad administrativa en Colombia todos los funcionarios que hacen parte del Gobierno Nacional, como el Presidente de la República, sus ministros, jefes de departamentos administrativos, entre otros, y las personas que asumen temporalmente estos cargos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al alcance del concepto de la autoridad civil y administrativa en los siguientes términos:

>¹².

Más recientemente, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado lo siguiente¹³:

¹⁴.

(...)”

Debe aclararse que, la coordinación del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior, no constituye un empleo en sí, sino que corresponde a la coordinación que se otorga a un empleado, para que dirija las actividades que, por medio de Resolución Interna, fueron asignadas a este grupo.

Ahora bien, para efectos de determinar si el coordinador ejerció autoridad política, civil o administrativa, se deberán analizar las funciones que le fueron asignadas a su cargo y las que, en virtud de la Resolución, debe atender como coordinador del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado. De acuerdo con la Resolución 315 del 18 de marzo de 2015, emitida por el Ministerio del Interior, las funciones asignadas al Grupo son las siguientes:

1. Apoyar y asesorar a las direcciones del Ministerio en la implementación de las líneas de política pública para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno contenidas en el marco normativo nacional.
2. Articular al interior del Ministerio las respuestas que se brinden sobre acciones constitucionales al público en general y a los órganos de control sobre la implementación de esta política; así como realizar el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T025 de 2004 y sus autos de seguimiento, proferidos por la Honorable Corte Constitucional.
3. Promover y hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los mandatarios territoriales en materia de prevención, asistencia, atención y reparación a la población víctima de infracciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado.

4. Diseñar e implementar estrategias que permitan sensibilizar a las autoridades locales a desarrollar acciones tendientes a garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales que le asiste (sic) a la población víctima el conflicto armado.
5. Asesorar a las autoridades territoriales en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
6. Desarrollar y divulgar lineamientos para que las autoridades locales incluyan dentro de sus planes los derechos de las víctimas.
7. Apoyar a la Unidad de Atención Y Reparación Integral a las Víctimas en el desarrollo de las actividades tendientes a la coordinación nación territorio para la implementación y puesta en marcha de la Ley 1148 de 2011.
8. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el grupo”

Ninguna de las funciones asignadas al grupo se ajusta a las descripciones de autoridad civil, política o administrativa, pues ninguna de ellas implica autonomía decisoria, poder de mando y de disposición sobre los ciudadanos, sobre el personal que sirve a la administración o sobre los bienes que le son confiados para satisfacer los servicios a cargo del Estado, ni celebra contratos o convenios, no es ordenador de gastos, no confiere comisiones, licencias no remuneradas, vacaciones, entre otros.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que, según las funciones asignadas al Coordinador del Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado, éste no ejerce autoridad política, civil o administrativa. En tal virtud, y en razón a las funciones de la coordinación, esta Dirección considera que no se configura inhabilidad en el caso consultado.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo”: </eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Elaboró: Claudia Inés Silva

Revisó: Harold Herreño

Aprobó Armando López Cortés

111602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 21:57:43