

**ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA POR PARTE DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR EN COLOMBIA**

AUTOR:

Mefi Boset Rave Gómez

Freddy Castaño Aristizabal

ASESOR

Dr. Sergio Luis Mondragón Duarte

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

MEDELLÍN, ANTIOQUÍA. COLOMBIA

2019

Tabla de contenido

Resumen.....	4
Planteamiento del problema.....	5
Formulación del problema	19
Objetivos.....	19
Justificación.....	21
Antecedentes de la investigación	23
Marco teórico.....	25
Metodología.....	30
Enfoque metodológico.....	30
Técnicas de recolección de información y datos.....	31
Diseño metodológico.....	31
Desarrollo	34
Concepto de participación política, como expresión de la democracia participativa consignada a partir de la Constitución Política de 1991.....	34
Reglas vinculantes establecidas por el Consejo de estado y la Corte Constitucional en materia de participación política de servidores públicos de elección popular	54
Consejo de Estado.....	54
Corte Constitucional.....	136

Alcances normativos y jurisprudenciales en el ordenamiento jurídico colombiano, sobre la participación en política de los servidores públicos como candidatos a cargos de elección popular en Colombia, en relación con la casuística pragmática objeto de estudio 155

Conclusiones. 165

Bibliografía..... 171

Alcances de la participación en política por parte de los servidores públicos de elección popular en Colombia

Resumen.

Este proceso investigativo aborda desde una perspectiva monográfica, el tema de la participación política de los servidores públicos en Colombia, recogiendo el espíritu de democracia participativa de la Constitución política colombiana de 1991, como el hito que permite que se legisle sobre ese derecho democrático; con la intención de presentar el estado de la cuestión y mostrar la ausencia de legislación al respecto, tratando de indagar también un poco en las posibles causas de dicha ausencia. La pregunta de investigación surge de constatar en la realidad colombiana que los casos representativos de participación en política de los servidores públicos son resueltos por la jurisprudencia de manera diferente aun tratándose de supuestos fácticos muy similares. Esa constatación ha permitido reconocer que el país no cuenta con reglamentación oportuna en el caso de la participación política de los servidores públicos. En vista de esto, este trabajo propone hacer una monografía que analizará la jurisprudencia, en especial la del Consejo de Estado, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, con la intención de hacer un compendio exhaustivo de los casos que traen acercamientos diferentes al fenómeno e intentar analizarlos a la luz del concepto de democracia participativa que se desprende del espíritu de la Ilustración.

Planteamiento del problema

El artículo 127 de la Constitución política de 1991 establece las restricciones y prohibiciones para el ejercicio del derecho de participación política, vetándolo para los servidores que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad y Fuerza Pública: para ellos está prohibido participar en política sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública. Respecto de los demás servidores públicos, poder participar en política es la regla general, en la forma y términos en que lo determine la *ley estatutaria* correspondiente.

De mismo modo, el artículo 127 establece que la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política, constituye causal de mala conducta. Esa disposición constitucional es desarrollada por la ley 734 de 2002 en su artículo 48, numeral 40° y en el nuevo Código General Disciplinario, ley 1952 de 2019, artículo 60, numeral 2°; en ambos casos, se establece dicho supuesto como falta gravísima.

Pero los límites constitucionales a la participación en controversias políticas para los servidores públicos no se agotan en el artículo 127; el artículo 110 de la constitución prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, estableciendo como sanción para el incumplimiento de lo allí dispuesto, la remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Del mismo modo, el artículo 219 establece que la Fuerza Pública no es deliberante, y que sus miembros no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

El celo del Estado en relación con la regulación constitucional de la participación en política de los servidores públicos ha estado presente tanto en la Constitución de 1886, como en la Constitución de 1991; en la primera se reguló lo referente a la injerencia de los servidores públicos en política. Así lo contempla el Adicionado al Plebiscito de Dic. 1/1957:

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 al sufragio (...) El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta (...) En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción (...) (Artículos 62 y 178).

La Reforma Constitucional de 1945, lo adoptó, así:

Los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y los empleados subalternos de la misma, así como los del Ministerio Público, no podrán ser miembros activos de partidos políticos, ni intervenir en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio. La desobediencia a este mandato es causal de mala conducta, que ocasiona la pérdida del empleo. (Artículo 178).

En la actual Constitución, la, cual ha sufrido modificaciones, se indicaba en el enunciado original del artículo que:

(...) 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 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 utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta (...) (Artículo 127).

La prohibición de tomar parte en actividades políticas para algunos servidores públicos, se mantiene vigente, pero fue modificado por el Acto legislativo 02 de 2004, así:

(...)A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad 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. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución. (...)Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria (...) La utilización del empleo

para presionar a los ciudadanos a respaldar causa o campaña política constituye causal de mala conducta (...). (Artículo 1°.)

Del análisis del texto original del artículo 127 y la modificación introducida con el Acto legislativo 02 de 2004, tenemos que existe una variación en relación a los servidores a los que se dirigía la prohibición de participar en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas:

Artículo 127 Constitución – Texto Original.		Artículo 127 Constitución- Modificado Acto legislativo 02 de 2004	
Servidores Con Prohibición	Servidores Habilitados	Servidores Con Prohibición	Servidores Habilitados
<p>1. Quienes ejerzan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jurisdicción. - Autoridad civil o política - Cargos de dirección administrativa. <p>2. Quienes se desempeñen en los órganos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial. - Electoral. - De control 	<p>Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.</p>	<p>1. Quienes se desempeñen en los órganos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial. - Electorales. - De control. - De Seguridad 	<p>Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.</p>
<p>Sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Exceptuando Servidores activos de la Fuerza Pública. Art 219 CN.</p>		<p>Sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Exceptuando Servidores activos de la Fuerza Pública. Art 219 CN.</p>	

Fuente: elaboración del autor

Podemos concluir entonces que el texto original del artículo 127 constitucional, prohibía a los servidores públicos participar en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas, acudiendo a los criterios *orgánico* y *funcional*; pero con la reforma contenida Acto legislativo 02 de 2004, solo se acudió al criterio *orgánico*, es decir, que mientras el texto original limitaba la participación en actividades políticas a los funcionarios que ejercieran jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa (criterio funcional) y a quienes se desempeñen en la Rama Judicial, órganos electorales y de control (criterio orgánico); el texto introducido en el Acto legislativo 02 de 2004, solo limitó dicho derecho a quienes se desempeñen en la Rama Judicial, órganos electorales, órganos de control y de seguridad (criterio orgánico).

Igualmente indicó que los demás servidores solo podrán participar en dichas actividades y en las condiciones que señale la *ley estatutaria*, calificando al legislador, en contraste con el texto original.

Pareciera que el asunto de la participación en política por parte de los servidores públicos en Colombia, es un asunto resuelto, toda vez que dicha participación se suscribiría a los términos establecidos en la *ley estatutaria* correspondiente; el problema radica, en que dicha ley estatutaria no ha sido expedida por parte del Congreso colombiano. Esto ha llevado a que exista una inseguridad sobre la posibilidad de los servidores públicos que no tienen expresa prohibición constitucional de participar o no, en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas. Ha sido una constante que elección tras elección, la Procuraduría, como máximo órgano de control disciplinario, sea reiterativa en expedir una Directiva, en la cual imparte instrucciones a los servidores públicos y a quienes cumplen funciones públicas, previniéndolos de las prohibiciones que tienen para intervenir en controversias políticas.

A su vez, consultando la más reciente doctrina disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, su Sala Disciplinaria, en fallo disciplinario de segunda instancia del siete (7) de julio de dos mil diecisiete (2017), al estudiar el alcance del artículo 127 de la Constitución Política, se encaminó a advertir que mientras el legislador no expida la ley estatutaria que establezca las condiciones en que se permitirá la participación en política de los servidores públicos distintos a los enunciados en el artículo 127, ningún servidor público podrá tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. En consecuencia, ningún servidor público podrá intervenir en política, por el momento.

Es importante hacer una precisión en este punto, en relación con la falta de expedición de ley estatutaria que desarrolle el artículo 127- 3 de la Constitución Política; es significativo advertir que existe una ley estatutaria, con la que se pretendió hacer un desarrollo legal del artículo 127 constitucional; esto se procuró con la expedición de la Ley 996 de 2005, también conocida como Ley de Garantías Electorales; pero la misma ha sido muy poco práctica, después de los pronunciamientos en la sentencia C-1153 de 2005 por la Corte Constitucional.

La ley 996 de 2005 en su título III pretendió regular el alcance del derecho a participar en política de los servidores del Estado; el artículo 37 permitía la participación en las actividades de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, sin ostentar en ellos representación alguna en sus órganos de gobierno o administración, ni dignidad en los mismos o vocería. El artículo 38 determinó unas prohibiciones aplicables a todos los servidores públicos. En el artículo 39 reguló las conductas permitidas, tales como: (i) participar en simposios, conferencias, foros, congresos que organicen sus partidos; (ii) inscribirse como miembros o militantes de sus partidos; (iii) formar parte como miembros

permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos, sin ostentar cargo de dirección o dignidad en la respectiva organización;

(iv) contribuir a los fondos de sus partidos, movimientos y/o candidatos, pero en ningún caso podrán autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos. El artículo 40 previó las sanciones, al señalar que incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

Sin embargo, la Corte Constitucional al estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 - Senado, N° 235-Cámara, que posteriormente se convertiría en la ley 996 de 2005; declaró, mediante sentencia C-1153 de 2005, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, la inexecutable del artículo 37, al considerar que “la falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general”.

Finalmente, de las conductas permitidas en el artículo 39, solamente se mantuvo la de inscribirse como miembro de su partido; se declararon inexecutable los demás numerales debido a la vaguedad. Dijo la Corte que, en efecto, no se define de qué manera, durante cuánto tiempo y en qué espacios físicos el funcionario público que intervenga en política podrá participar en simposios, conferencias, foros y congresos organizados por el partido; tampoco se definen tales circunstancias para la participación como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudios o academias del partido. Por su parte, en lo atinente a la contribución a los fondos de los partidos, movimientos y/o candidatos; la ley no regula siquiera de manera mínima el monto, el momento y la forma (en dinero, en especie o con el servicio mismo del funcionario público) en que tales contribuciones pueden darse.

Por otro lado, pese a no haber sido expedida la una ley estatutaria que regule el tema a cabalidad, en relación con las condiciones en la que los empleados del Estado, pueden participar en política; las Altas Cortes en sus pronunciamientos se han ocupado del alcance de la remisión que a la ley hizo del artículo 127 de la Constitución. La aproximación a la cuestión no ha sido uniforme y se mueve entre una interpretación que sostiene que la expedición de la ley es condición necesaria para la participación y otra que asume que su ausencia no constituye un obstáculo para ello.

Con ocasión de la primera posición, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Jaime Paredes Tamayo (18 de marzo de 1992), expresó:

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.

En respaldo a la segunda posición, tenemos que la misma Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Álvaro Namen Vargas (3 de diciembre de dos mil trece 2013, se pronunció, así:

El hecho de que la ley estatutaria no se haya expedido no basta para aseverar que esté suspendido o haya sufrido desmedro alguno el derecho político fundamental para participar en las actividades partidistas y en las controversias políticas de que son titulares los empleados del Estado no sujetos a las restricciones constitucionales expresas antes anotadas. Mientras el

Congreso de la República no expida la ley estatutaria en mención deberá entenderse que los "empleados del Estado" a que alude el inciso tercero del artículo 127 solo estarán limitados en el ejercicio de sus derechos políticos en los términos prescritos por la propia Constitución.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 438 del primero (1) de julio mil novecientos noventa y dos (1992) con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz; señaló que no todos los funcionarios públicos al participar en la política están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general; indica que es claro entonces, que la Constitución del 91 consagra, como principio general, que los empleados públicos pueden participar en política y se encarga de establecer ella misma las excepciones a ese principio, es decir, al establecer que los servidores tienen taxativamente prohibida la participación en política.

Empero, la jurisprudencia ha sido dinámica, por lo tanto, las posiciones frente al tema, en los pronunciamientos de ambas cortes ha variado; tanto entre ellas, como dentro de ellas.

Ahora, en oposición a tesis planteada por la Sala de Consulta en el año de 1993; el Consejo de Estado, el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014) con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, propende por una tesis más garantista para el servidor, al indicar que no es necesario que se expida una ley estatutaria al respecto, ya que la libertad de participación en política como una forma de expresión de la voluntad individual no se podría limitar por la falta de acción del órgano legislativo. Lo anterior implica, que hasta tanto el Congreso de la República no expida la ley estatutaria, los empleados del Estado a que alude el inciso tercero del artículo 127 constitucional, sólo estarán limitados en el ejercicio de sus derechos políticos en los términos prescritos por la propia constitución, tal es el caso, de lo

dispuesto en los artículos 127 y 110 de la carta política, en el entendido que en el primero de ellos, se prohíbe abusar del empleo público para respaldar una campaña política, y en el segundo, igualmente se impide a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos políticos. Esta línea interpretativa se reprodujo en uno de sus más recientes pronunciamientos, en la Sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) con ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate.

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 794 del veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014) con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo y en la Sentencia C- 379 del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016) con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, consideró que a los servidores públicos les será posible disponer del derecho a participar en las actividades de los partidos, movimientos y en las controversias políticas, solo cuando se apruebe la ley estatutaria. Es de aclarar que para el Tribunal Constitucional, la limitación a la participación en política por parte de los servidores públicos, no solo se encuentra limitada por la falta de expedición de la ley estatutaria; en la referenciada sentencia la Corte Constitucional indica que frente a la participación en política por parte de los empleados del Estado, existen tres limitantes emanadas directamente de la Constitución:

(...) (i) Su ejercicio no puede ser abusivo (art. 95.1); en segundo lugar, (ii) no puede desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4); en tercer lugar, (iii) el ejercicio del derecho referido solamente procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio.

Dentro de esta tesis negativa, encontramos que en especial en la Sentencia C- 794 de 2014, la Corte Constitucional fue contundente en precisar que (i) hasta tanto no se expida la ley que defina el contenido y alcance de la participación allí aludida, ningún empleado del Estado puede alegar un derecho subjetivo para participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas en los términos descritos en esta sentencia; y en segundo lugar, (ii) esa imposibilidad autoriza a las autoridades disciplinarias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 48.39 de Ley 734 de 2002, iniciar las investigaciones que correspondan e imponer las sanciones.

En uno de los últimos pronunciamientos del Consejo de Estado ha calado esta postura; con ponencia del Consejero William Hernández Gómez, (26 de octubre de 2017) se concluyó en la siguiente sentencia:

(i) A los servidores que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas. (ii) A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, les está prohibido ejercer el derecho al sufragio así como intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos. (iii) Los demás servidores solo podrán participar en las actividades de partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas en los términos definidos en la Ley Estatutaria 996 de 2005.

En ese orden de ideas, se presenta una clara diferencia entre las tesis adoptadas por la jurisprudencia a lo largo de los años, en relación con la posibilidad de participar en política por parte de los servidores públicos; disonancia que no solo es entre las Altas Cortes, sino que, también se presente dentro de los fallos proferidas por ellas mismas. Tesis que no se han

unificado, a pesar de haberse expedido, recientemente, sentencias de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, que tienen efectos *erga omnes*.

De lo anterior y para efectos de ejemplificar, se evidencia que, en el caso particular del Consejo de Estado, entre la Sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) y la sentencia del (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017); existen posiciones y pronunciamientos equidistantes, en relación a nuestro tema de estudio.

Esta situación genera inseguridad jurídica a los servidores públicos objeto de estudio que deseen ejercer libremente su derecho a participar en actividades y controversias políticas. Incluso podría decirse, que la suerte de un servidor público dentro de un trámite disciplinario que se le adelante por participar en actividades y controversias políticas, estará supeditada a la posición subjetiva que tenga el respectivo órgano de control disciplinario: sancionándosele de conformidad con las últimas sentencias de la Corte Constitucional (2014, 2016) o, por el contrario, exonerándosele con fundamento en las últimas sentencias del Consejo de Estado (2014, 2017), que incorporan una interpretación *pro homine*.

Ahora, es importante precisar el objeto de estudio dentro de los diferentes supuestos fácticos encontrados en las que fueron sentencias consultadas; advirtiendo, desde ya, que este se enmarcará en los pronunciamientos del Consejo de Estado. Así las cosas, se tiene que dentro de las sentencias del Consejo de Estado, se encontraron, en términos generales, los siguientes supuestos:

1. Servidores públicos, con o sin prohibición taxativa en la Constitución, que participaron en controversias políticas y utilizaron su cargo para favorecer o rechazar una causa

partidista; motivo por el cual fueron sancionados disciplinariamente y, posteriormente acudieron a la jurisdicción en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Servidores públicos sin prohibición taxativa en la Constitución, que participaron en controversias políticas *sin utilizar* su cargo; pero que, aun así, fueron sancionados disciplinariamente y, posteriormente acudieron a la jurisdicción en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; o por este hecho fueron demandados buscando que se decretara la su pérdida de investidura.

3. Servidores públicos, sin prohibición taxativa en la Constitución, que inscribieron sus nombres como candidatos a cargos de elección popular; resultado elegidos en algunos casos. Bajo este supuesto, algunos fueron sancionados disciplinariamente y, posteriormente acudieron a la jurisdicción en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; otros, fueron demandados en procesos de nulidad electoral o perdida de investidura, bajo el cargo que violentaron el régimen de inhabilidades y la prohibición constitucional contenida en el artículo 127, en el entendido que no existe ley estatutaria que desarrolle dicho mandato constitucional.

Es precisamente en este tercer supuesto donde se enmarca nuestro objeto de estudio, el cual simplificaremos como: servidores que se inscribieron como candidatos a cargos de elección popular. Es de resaltar que las sentencias objeto de estudio, para la elaboración de la monografía, todas pertenecen a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; y el supuesto se ha debatido dentro de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho (Sección Segunda - Subsección A y B); en procesos de nulidad electoral (Sección Quinta); en procesos de perdida de investidura (Sección Primera). Dicha selección se debe a la posibilidad que brindan esas

sentencias de rastrear el estado jurisprudencial de la participación política en Colombia, en consonancia con la ausencia de reglamentación.

Dentro del análisis de las sentencias que contemplan el supuesto aquí expuesto, se encuentra que la interpretación del alcance del mandato constitucional 127-3, no ha sido uniforme y oscila entre la interpretación de quienes sostienen que la expedición de la ley es condición necesaria para la participación y los que asumen que su ausencia no constituye un obstáculo para ello.

Es así como en la Sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) con ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate, ya referenciada, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, toma una postura favorable a la participación en política por parte de los servidores públicos, como candidatos, pese a no haber sido expedida la ley estatutaria que desarrolle el artículo 127-3; decidiendo no anular la elección de un servidor público que aun ostentando el cargo, resultó elegido como concejal del Distrito Capital; incluso exhorta al Congreso de la República para que expida la ley estatutaria a que se refiere el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución.

Contrario a esta posición, tenemos que la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta - Sección Segunda - Subsección A, en una reciente sentencia del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018), con ponencia del Consejero Rafael Francisco Suárez Vargas, se suma a la postura negativa, advirtiendo que para que los servidores públicos intervengan en política, como candidatos, es requisito *sine qua non* la previa expedición de la ley estatutaria, que desarrolle el artículo 127-3 de la Constitución; y en este sentido no anula la sanción disciplinaria impuesta a un servidor público que inscribió su nombre como candidato a la Cámara de Representantes; argumentando que el sancionado incumplió la prohibición emanada del

artículo 127-3 que establecen la prohibición a los servidores públicos de participar en política hasta tanto se expida la Ley estatutaria.

Así las cosas, con la elaboración de la monografía se procura recoger la trazabilidad del proceso jurisprudencial del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, en relación con la participación en política de los servidores públicos como Candidatos a Cargos de Elección Popular. Ello permitirá reconocer el estado de la situación jurídica en dichos procesos en el momento actual.

Es valido aclarar, que con este trabajo no se pretende agotar todo el tema relacionado con la participación en política de los servidores públicos, como ya se dijo existen muchos supuestos, que no se desarrollarán en el presente trabajo, pero que podrán ser desarrollados en nuevas investigaciones preocupadas e interesadas en el asunto.

Formulación del problema

¿Cuál es el alcance de las reglas establecidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de participación política de servidores públicos de elección popular, como expresión de la democracia participativa, a partir de la Constitución Política de 1991?

Objetivos.

Objetivo general. Establecer el alcance de las reglas establecidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de participación política de servidores públicos de

elección popular, como expresión de la democracia participativa, a partir de la Constitución Política de 1991.

Objetivos específicos.

1. Describir el concepto de participación en política, como expresión de la democracia participativa consignada a partir de la Constitución Política de 1991.
2. Comparar las reglas vinculantes establecidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de participación política de servidores públicos de elección popular de cara a los mecanismos de reconocimiento y protección del derecho a la participación en política de los servidores públicos.
3. Identificar los alcances tanto normativos como jurisprudenciales en el ordenamiento jurídico colombiano, sobre la participación en política de los servidores públicos como candidatos a cargos de elección popular en Colombia, en relación con la casuística pragmática objeto de estudio.

Justificación

Este proyecto investigativo tiene justificación como proceso pedagógico, como valor para el saber respectivo y como aporte a la sociedad afectada. Como proceso pedagógico se inscribe dentro de un ejercicio de enseñanza – aprendizaje y su valor en ese nivel deviene del rigor que se encuentre en el proceso investigativo y de la pertinencia del tema dentro de las instancias social y científica. Por eso es oportuno dedicarse a establecer la justificación de esta formulación dentro de estas dos últimas instancias.

Los derechos humanos competen a la reflexión de las ciencias sociales, dentro de las cuales se ubica el Derecho y también las sociedades contemporáneas. Un derecho humano fundamental es la participación en política, como una de las formas de libertad y de expresión de la voluntad. En desarrollo de este derecho fundamental, la Constitución Política colombiana, en su artículo 40, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, para hacer efectivo este derecho, también tiene derecho a elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, entre otras actividades. Así mismo, la misma Constitución, en su artículo 95, señala como deber del ciudadano, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Por esto, el propósito de "fortalecer la democracia participativa" fue uno de los elementos esenciales que antecedió la Constitución Política colombiana, que permea todas las actuaciones de las instituciones del Estado. Pero es oportuno recordar, que en un Estado social de derecho como el

colombiano los derechos absolutos no existen, su ejercicio está supeditado a las correspondientes ponderaciones, por tanto, a nadie le es posible alegar en su favor un derecho para sacrificar el interés general. Por ello, hay que hacer una distinción entre el alcance de la participación en política de los ciudadanos en general y la intervención en controversias políticas por parte de quienes ostenten la calidad de servidores públicos o cumplan funciones públicas.

Con ocasión del asunto, se puede decir que en comparación con la Constitución de 1886, la Constitución Política de 1991 varió sustancialmente el celo y rigidez en materia de participación, en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas por parte de los servidores públicos.

En esa medida y dado que no se encontró una investigación o estudio en Colombia que aborde el tema de la participación política de los servidores públicos de elección popular, desde las decisiones jurisprudenciales, en especial la del Consejo de Estado y teniendo en la cuenta también que la Constitución, en su artículo 127, plantea el derecho a la participación en política por parte de los mismos, pero el legislador estatutario no ha desarrollado de manera clara tal disposición, se considera oportuno analizar y evaluar, hasta el momento, cuál ha sido la tendencia en las decisiones judiciales y la coherencia reflexiva.

Es cuanto al campo de investigación, es oportuno mencionar que el tema de la participación política de los servidores públicos de elección popular, tiene relevancia para el derecho administrativo, y permite reflexionar o abre un espacio de discusión sobre la relación que existe entre la ausencia de legislación y las decisiones jurisprudenciales. Esta investigación monográfica podrá aportar elementos para la estadística sobre el tema y para el análisis de casos.

Antecedentes de la investigación

La revisión de antecedentes encontró algunas investigaciones que se relacionan con el tema objeto de estudio de este trabajo. Ninguno de los trabajos desarrolla el planteamiento que aquí se pretende investigar.

El caso de la investigación de Martínez Cárdenas, Edgar Enrique (2008). *Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia*. Bogotá: ESAP.), indaga por la carrera administrativa en Colombia, desde la perspectiva de la jurisprudencia a partir de la Constitución de 1991, pero se dedica a comprender cómo se ha creado e implementado la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y no se dedica a plantear la temática, en relación con la elección popular. Sin embargo, sus aportes sobre la manera como la jurisprudencia se ha venido implementado contribuyen algunos elementos básicos para los objetivos de este trabajo.

De otro lado, el trabajo de Velásquez Barrera, José Julián y Jenny Elisa López Rodríguez (2008). *Corrupción y descentralización: una mirada desde el neo institucionalismo*. Bogotá: Universidad Javeriana, presenta una monografía que interpreta la corrupción política desde un punto de vista neo institucional, que para ellos significa, darles un papel preponderante a las instituciones bien sean legales o normativas. De esa manera analizan y tratan de entender el fenómeno de la corrupción a través del abandono de las instituciones. Por ello, dicho trabajo es importante para la investigación que aquí se propone, pero no aborda el tema en cuestión, si no que aborda, la responsabilidad social de los empleados públicos.

La investigación de Ramírez Mora, Juan Manuel (2011) *La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, hace un análisis económico del fenómeno del empleo público como un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado. En esa medida contempla un sinnúmero de aspectos técnico – jurídicos que dan luces a la reflexión aquí propuesta, pero escapan a los objetivos que esta plantea.

La investigación de Luna Algarra, Pierre Andrés (2010). *Participación ciudadana de lo consultivo a lo resolutivo*, Bogotá: Universidad Javeriana, plantea la democracia participativa como eje central de su trabajo, lo cual acerca mucho la reflexión a esta presupuesta investigativa. Sin embargo, el avance se hace en torno a la manera como dicho concepto de democracia participativa se ve vulnerado o acatado desde la Constitución de 1991 en Colombia.

El profesor Edgar Enrique Martínez Cárdenas es un experto en el tema de la participación política en el país y junto a Juan Manuel Ramírez Mora elaboró la investigación *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana*, 2010, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia (Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Juan Manuel Ramírez Mora (2010) *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga). El título muestra una relación temática con la investigación objeto de este proyecto; no obstante, su reflexión se centra de manera decidida en la corrupción.

El trabajo de Bautista, Oscar Diego (2005) *La ética y la corrupción en la política y la administración pública* (2006) Andalucía – España: Universidad Internacional de Andalucía, plantea la ética pública como una necesidad en el sector público y trata de presentar soluciones

para su fomento. En esa medida, su alcance es propositivo y no monográfico y de otro lado, no se dedica de forma exclusiva y sí, más bien tangencial, a la participación en política. Aborda en fenómeno de la corrupción en España, concretamente en su localidad; en esa medida no afecta el campo de la presente propuesta investigativa, pero sí hubiera podido acotar el espacio de la relación entre democracia participativa y participación en política de servidores públicos, no obstante no lo hace.

Los investigadores Hurtado Mosquera, Joan Andrés y Lisneider Hinestroza Cuesta (2016). *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. Chocó –Colombia:* Universidad Tecnológica del Chocó, reflexionan sobre la participación democrática en la Constitución de 1991 y los principales retos y desafíos de la nueva Ley de Participación Democrática – Ley 1757 el 2015. Su objetivo es la participación ciudadana como un derecho indispensable para el funcionamiento del sistema democrático, desde una perspectiva teórica.

Es preciso referir que existen muchos trabajos investigativos sobre participación política, funcionarios públicos candidatos a elección popular y sobre democracia participativa en Colombia, pero los aquí reseñados son los que de una u otra manera, relacionan las tres variables objeto de estudio de esta monografía y ninguno de ellos aborda como objeto de estudio el tema que se pretende trabajar en este estudio monográfico.

Marco teórico

Esta reflexión sobre participación política, uno de los derechos civiles referido al derecho concreto de elegir y ser elegido hace referencia a un momento histórico concreto que nos

permitió a los seres humanos acercarnos a una utopía de igualdad, fraternidad y libertad; en concreto los ideales de la Ilustración y su consecución por la Revolución Francesa.

En concreto, dicho momento histórico no es iusnaturalista, por el contrario, tiene una fecha y una hora de ocurrencia y sus principios, si bien en el pasado parecieron completamente ideales, hoy es evidente que han sido muy pragmáticos y coyunturales, sobre todo cuando, ante la cuarta revolución industrial, la propia humanidad empieza a ser cuestionada, ante realidades como los cyborgs y la edición genética (Jalife, 2010).

No obstante, la democracia participativa es un valor que sí ha permitido un mundo posible de mayor convivencia para algunas sociedades, aunque haya otras que aún no logran ese desarrollo.

El “contrato social” de Rousseau plantea la necesidad de hacer un contrato social implícito, mediante el cual se asumen unos derechos a cambio del estado de libertad natural del ser humano. Dicho contrato es implícito porque es un contrato tácito que les permite a los humanos vivir en sociedad (Rousseau, 1762). Ese contrato, según Maurice Duverger (1981) es la característica más importante de la democracia moderna, aunque considera que da origen a lo que se llama democracia representativa y Rousseau se opone a ella en favor de la democracia directa. Pero Duverger resuelve el concepto en lo que él llama democracia semidirecta o una forma de colaboración entre los ciudadanos y sus representantes. El concepto de contrato social y político donde cada individuo cede al Estado, parte de sus derechos para poder ejercerlos colectivamente como ciudadano en beneficio del interés general, forma parte de esa razón moderna e ilustrada de igualdad y fraternidad, una idea muy potente, en tanto es precursora de la Revolución Francesa y, por tanto, de la democracia moderna, pero también dio origen a la democracia representativa que el mismo Rousseau deploraba. Así, la discusión sobre las instituciones de democracia semidirecta

está vinculada, de manera permanente, a la historia de la democracia. El conflicto entre la democracia representativa y la democracia directa o participativa surgió en los primeros años de la modernidad entre los siglos XVII y XVIII. La democracia representativa confunde la voluntad de los representantes del pueblo soberano con la de sus representantes electos. La dificultad está entre los ciudadanos educados y los no educados porque, para Montesquieu (1845), por ejemplo, como uno de los representantes más importantes de la Ilustración, la diferencia entre unos y otros está en que los representantes son capaces de discutir los problemas y las ideas, pero el pueblo no puede hacerlo.

La modernidad misma trajo sus propios modelos que han hecho imposible la democracia participativa directa, pues las especializaciones, la complejización de los oficios, la falta de ocio de las sociedades industrializadas, en principio, y la falta de ideas políticas de las sociedades contemporáneas, han llevado a que dicha forma de democracia no sea muy viable (Hobsbawm, 2003).

Los Estados modernos, casi sin excepción, se organizaron en el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, en un modelo de democracia representativa que dio lugar a un predominio parlamentario que hizo muy inflexibles los Estados. Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de democracia semidirecta se ha impuesto y en los actuales Estados populista tiende a imponerse la democracia directa del referendo, esta se inscribe en un concepto voluntarista del orden político, que acepta la voluntad veleidosa del pueblo y que tiene un problema adicional, como es la manipulación política de la voluntad del pueblo por parte de los representantes políticos. La forma en que se puede presentar una democracia semidirecta es a través del referendo, mediante el mecanismo de refrendar las decisiones con el pueblo. Todos aquellos instrumentos de la democracia participativa como el voto, el referendo, el plebiscito, el cabildo

abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, la consulta popular, la conformación de nuevos partidos, y agrupaciones políticas, son elementos de la democracia participativa, introducidos en la Constitución de 1991.

A finales de los años 80, en Colombia, por efecto de la violencia en todas sus formas (guerrilla, paramilitares y narcoterroristas) llevaron al país a convertirse en un Estado fallido y se hizo necesario replantear los anacrónicos términos de la Constitución de 1886, a través de una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que introdujo todos esos cambios de democracia participativa que el país necesitaba: todas las formas de pluralismo, libertad de cultos, la diversidad étnica, libre desarrollo de la personalidad, entre otras y las herramientas de la democracia participativa (Fals Borda, 1991).

Con la Constitución de 1991 se pasa de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho (artículo 1º), es decir, se instaura la protección de las clases menos favorecidas y se pasa de una democracia representativa a una democracia participativa con prevalencia del interés general.

La democracia participativa de la Constitución de 1991, también desarrolló el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en su artículo 40. En él contempla que la forma de actuar en derecho es: elegir y ser elegido, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna -formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la constitución y la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por

nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad, interponer acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley.

La teoría que inspira el presente estudio es, por lo expuesto en los párrafos anteriores, la forma de pensamiento liberal de la Ilustración que dio origen a los Estados modernos e inspiró instituciones que defienden las libertades individuales. Una de esas instituciones fue la ONU (Organización de los Estados Americanos), que después de la Segunda Guerra Mundial, nació para, precisamente, defender los derechos humanos surgidos como horizonte de desarrollo en la Revolución Francesa. Uno de esos derechos es precisamente el derecho al sufragio y como corolario suyo el derecho a elegir y ser elegido (Françoise, 2000).

Es por ello que la teoría que inspira este estudio tiene que ver con los principios liberales ya mencionados y con su desarrollo histórico y social que emplaza la democracia participativa.

Metodología

Enfoque metodológico

El estudio consiste en una monografía que tiene un alcance de investigación descriptiva, con carácter cualitativo y con un grado de comparación no correlacional entre variables. El tipo de investigación que establece un análisis comparativo de carácter no correlación entre variables, pretende mostrar cómo a medida que se da un cambio en una variable, se modifica la otra variable o variable dependiente, presentando la variación en términos cualitativos.

La comparación entre variables aquí propuesta, se presenta en términos de análisis cualitativo, mostrando cómo influye una variable en la otra, de forma argumentativa e interpretativa. El carácter de la investigación es documental, valga señalar que uno de los tipos de investigación cualitativa es la documental, como lo afirma Luis Gómez (2011):

Teniendo en cuenta que el paradigma cualitativo busca comprender e interpretar la realidad más que analizarla y explicarla, el contexto de la investigación documental es el que mejor responde a esta expectativa. Cuando el investigador indaga una fuente, intenta entender y darle sentido a lo que dice un autor determinado, mostrando los aspectos originales de su planteamiento. Busca de alguna manera establecer un diálogo con el autor pero sin pretender desde allí construir por ejemplo marcos teóricos, o explicaciones puntuales de una situación, sino permitir que sea la realidad misma la que se exprese, con lógica y con argumentos, construyendo así nuevos conocimientos (pág. 229).

Por ello, se tratará de recoger varios elementos conceptuales sobre democracia participativa para comprender la profundidad con la que la Constitución Política colombiana actual los aplica de forma concreta en la práctica de la participación política de los servidores públicos. Para esos propósitos se recurre a la constitución actual y a la jurisprudencia generada, en especial a la del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, en torno a los servidores públicos objeto de estudio. Teniendo como alcance abordar los casos juzgados representativos del fenómeno y hacer una monografía de los mismos en relación con el concepto de democracia participativa.

Técnicas de recolección de información y datos

La técnica de recolección de información es estrictamente documental. -recolección bibliográfica y revisión de archivos legales y en el apartado siguiente se listan las Sentencias objeto de estudio que serán las unidades de análisis concretas. Sobre ellas se hará directamente el análisis y se interpretará su contenido en relación con los conceptos de democracia participativa.

Diseño metodológico

El material para el análisis o material objeto de estudio (unidades de análisis), en este caso el material objeto de la monografía, está conformado por 21 Sentencias, del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, clasificadas como sigue:

Radicado	Fecha de documento
11001- 03-25-000-2011-00520-00 (2011-11)	19 de julio de 2018
25000-23-4100-000-2015-02491-01	26 de septiembre de 2017
11001-03-25-000-2013-00591-00 (1152-13)	17 de agosto de 2017
18001-23-40-004-2017-00014-01 (PI)	27 de julio de 2017
11001-03-25-000-2011-00272-00 (0981-11)	25 de mayo de 2017
44001-23-33-002-2016-00114-01 (PI)	17 de noviembre de 2016
08001-23-33-000-2014-00734-01	14 de mayo de 2015
47001-23-31-000-2007-00523-01	27 de marzo de 2009
76001-23-31-000-2008-00205-01	6 de marzo de 2009
11001-03-15-000-2002-1098-01 (PI-057)	28 de enero de 2003
CE-SEC2-EXP1998-N11023	8 de octubre de 1998
CE-SEC5-EXP1993-N0927	10 de junio de 1993
CE-SEC5-EXP1993-N0978	21 de mayo de 1993
1531-CE-SEC5-EXP1993-N0937	26 de marzo de 1993
1597-CE-SEC5-EXP1993-N0923	26 de marzo de 1993
1429-CE-SEC5-EXP1993-N0913	19 de marzo de 1993

CE-SEC5-EXP1993-N0885	5 de marzo de 1993
1250-CE-SEC5-EXP1993-N0882	5 de marzo de 1993
1488-CE-SEC5-EXP1992-N0806	4 de diciembre de 1992
1392-CE-SEC5-EXP1992-N0779	6 de noviembre de 1992
1322-CE-SEC5-EXP1992-N0785	29 de octubre de 1992

Por su importancia situacional, también harán parte del material objeto de la monografía, la jurisprudencia constitucional, referenciadas así:

Radicado	Fecha de documento
C-379	18 de julio de 2016
C-794	29 de octubre de 2014
C-1153	11 de noviembre de 2005
C-454	13 de octubre de 1993
T-438	1 de julio de 1992
T-003	11 de mayo de 1992

Fuente: elaboración propia

Desarrollo

Concepto de participación en política, como expresión de la democracia participativa consignada a partir de la Constitución Política de 1991

El concepto de democracia es el eje central de esta reflexión porque de esa claridad depende que se pueda evaluar de manera comprensiva, la pertinencia de la participación política de los empleados públicos, tanto como los límites y contexto de dicha participación. El concepto de democracia ha tenido una historia práctica que va desde el concepto lato de su etimología ($\delta\epsilon\mu\omicron\varsigma$ –pueblo, $\chi\rho\alpha\tau\omicron\varsigma$ –gobierno), hasta su significado más contemporáneo de democracia participativa.

Si se rastrea genealógicamente el concepto de tradición democrática se constata que este ha variado, al variar la praxis y el concepto de pueblo, pues la evolución de las organizaciones humanas oscila entre simplezas y complejidades, de tal manera que en esas oscilaciones intervienen procesos históricos como cambios tecnológicos, sociales, económicos, entre otros. Una organización democrática implica que su destino está determinado por el consenso y los acuerdos de todos sus miembros, sin voluntades superiores divinas de dioses o de hombres. Ese tipo de sociedad ha tenido lugar solo hasta la época moderna de la cultura occidental y se ha caracterizado por la necesidad de consensos ciudadanos (deliberaciones) para gobernar, en lo que se ha denominado democracia representativa.

Sin hacer una discusión detallada sobre las distintas formas de gobierno es prudente mencionar que la democracia representativa deviene de un acuerdo social para la representación

que parte de la concepción clásica del liberalismo de John Locke, que concibe el ideal democrático como la expresión de la coincidencia entre el interés de los dominados y los dominadores, y al hacer coincidir estos intereses se garantiza, mediante el consenso, el desarrollo y el avance social. En otras palabras, para Locke (1991) la solución consiste en reservar el poder político a una clase social cuyos intereses particulares coincidan con los de toda la sociedad, por tanto se trata de intereses universales, esa es la esencia de la llamada democracia representativa; mientras el concepto rousseauiano de democracia participativa, aborda ese interés común como un asunto de soberanía, su principio fundamental es que nadie puede representar al pueblo mejor que el mismo pueblo, el pueblo y el soberano han de ser la misma persona (Rousseau, 1923).

En el *Contrato Social*, Rousseau hace una crítica a las formas despóticas de gobierno, contrario al concepto del derecho natural romano que establecía que los hijos de padres libres son libres por naturaleza; Rousseau concibe la libertad humana como inalienable e irrenunciable y en una crítica al racionalismo de su época, propone que la esencia humana específica que diferencia al hombre del animal está en la cualidad de agente libre y no en su entendimiento.

De lo anterior se desprende hoy la concepción de la soberanía del pueblo, afincado en el concepto de *demos* o *polis* para referir la democracia participativa, desligándola un poco del concepto de nación que en el imaginario pareciera representar al Estado.

Pero el concepto de democracia ubicado con Locke y con Rousseau en los siglos XVII y XVIII tiene hoy un aire primario, en tanto que las ciudades, sus tecnologías, sus economías y otros factores han cambiado mucho y permitido ver que los modelos políticos diferentes a la democracia, aun así plagada de imperfecciones, no tienen posibilidad de imperar bajo el avance de los derechos humanos y civiles de los últimos tiempos. La libertad y la igualdad mediadas por

la tecnología y la ciencia han puesto al hombre en una posición más simbiótica con la naturaleza y le han permitido tomar un lugar en el mundo, en las relaciones humanas y su alteridad.

El concepto de participación política no es aislado ni se encuentra desarrollado de manera independiente en la Constitución Política colombiana, este principio deviene propiamente de esa forma rousseauiana de entender la democracia y tiene una historia propia en Colombia y en su Constitución de 1991. Es decir, saber qué fue lo que permitió que Colombia llegara a la insatisfacción con la Constitución de 1886 y emprendiera el cambio de filosofía política, proporciona la respuesta a esa pregunta por el significado del concepto de participación política local.

El antecedente explícito del cambio político que se daría en Colombia con la Constitución de 1991, se produjo en 1984, cuando el politólogo Carlos H. Urán propuso su texto titulado *De la democracia representativa a la democracia participativa*, con la propuesta explícita de partir de las bases y de las regiones para ir hacia arriba y hacia el centro en materia de decisiones políticas, buscando generar participación política.

La propuesta era un claro contra-argumento a las ideas neoliberales de Samuel Huntington (1976), que recomendaba para los países en desarrollo la participación tutelada o democracia restringida, que estos países acogían con entusiasmo. La participación tutelada tiene unos límites definidos impuestos por instancias estatales y gubernamentales de manipulación de la población, al contrario de la participación política que pretende pasar de lo más general a lo más concreto: de lo local a lo regional y a lo nacional para lograr un consenso mayoritario. La participación tutelada consiste en imponer desde el centro hacia la periferia, amparados en el conocimiento científico y sistemático de lo político.

La reforma a la Constitución de 1886 se hizo con el mandato de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 de hacer una nueva carta basada en una democracia participativa, debido a la ilegitimidad que aquejaba a las instituciones del Estado en su conjunto. Es esa ilegitimidad la que permite introducir aquí la deriva que tuvo la sociedad colombiana para arribar a esa propuesta de democracia participativa.

En los años ochenta del siglo XX, Colombia vivía un clima de violencia extrema propiciada por la mafia de los grupos del narcotráfico. En ese escenario, la justicia tuvo un revés sin precedentes en la historia de Colombia y aún en la historia de América Latina, pues los jueces, magistrados y ministros de justicia, gobernadores y militares eran asesinados; incluso las guerrillas de la contrainsurgencia recibían amenazas por grupos como el MAS (muerte a secuestradores) y se daban los primeros pasos para el surgimiento de los grupos paramilitares que vendrían a combatir, de forma clandestina, a las insurgencias guerrilleras (Ávila, 2019).

Ese panorama, agravado por la toma al Palacio de Justicia, el 6 de noviembre de 1985, por la organización guerrillera M-19, que posteriormente desencadenaría en una masacre de magistrados de la justicia, acorraló, de manera especial, al gobierno de Belisario Betancur y al sucesor gobierno de Virgilio Barco, quienes iniciaron una campaña de diálogo con las distintas guerrillas colombianas, en un intento de pacificar al País, que dio unos frutos importantes porque desencadenaron en el Acuerdo de Paz con el M-19, el 09 de marzo de 1990, en Caloto-Cauca.

Ese clima de inestabilidad, con muchos frentes de combate: guerrillas, grupos contra-insurgentes (paramilitares), narcotráfico y Ejército Nacional, desestabilizó al País y lo sumió en un clima paradigmático de impunidad del crimen. Sin embargo, toda esa inestabilidad no se dio por sí misma y tenía su origen en una seguidilla de inequidades que el Estado no había sabido abordar y que además se encontraba mal equipado para hacerlo. Es decir, la Constitución de

1886, que para entonces tenía vigencia, adolecía de los mecanismos de participación política que se requerían para abordar dichos problemas.

La Constitución de 1886, derogada por el artículo 380 de la nueva Carta había sido el resultado del triunfo del partido Nacionalista de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, como producto del triunfo de una de las tantas guerras civiles libradas en el siglo XIX, con la consigna del centralismo y en contra del federalismo de la Constitución de 1863, de los liberales radicales. Por esas características y porque fue redactada por un grupo selecto de intelectuales burgueses escogidos por el presidente Núñez, la Constitución de 1886, fue asumiendo el perfil de antidemocrática, con visos de dictadura constitucional (Fals Borda, 1991).

Una de las principales críticas a la Constitución de 1886 fue el Estado de Sitio (artículo 121). El estado de sitio es un régimen de excepción, impuesto por el poder ejecutivo, con la autorización del poder legislativo. En estado de sitio se da a las fuerzas armadas las facultades preponderantes para reprimir los actos de protesta y se suspenden todas las garantías constitucionales y los derechos humanos.

El estado de sitio en Colombia tuvo una vigencia prolongada, casi 40 años de los 105 de vigencia de la Constitución de 1986, como lo afirma Marco Palacio (1995), que desembocó en criminalización de la protesta, persecución política y limpieza social, fue una “arma jurídica empleada para neutralizar los efectos políticos y sociales de la creciente presencia de masas urbanas, convertidas en base de opinión y de electorado, por las movilizaciones liberales” (*Ibíd.*, pág. 189).

La Asamblea Nacional Constituyente tuvo cuerpo real a partir de las elecciones presidenciales de 1990, donde se introdujo la séptima papeleta, promovida por jóvenes

comprometidos con los cambios que se requerían para lograr la democracia participativa y que daba un mandato claro por la conformación de la Asamblea, para promulgar una nueva Carta. Fue al presidente electo en esa fecha, César Gaviria Trujillo, a quien le correspondió la convocatoria de la Asamblea.

La crisis de legitimidad de la que se habló más arriba, desembocó en el magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, quien había entrado en franca disputa con el Cartel de Medellín, por la participación del narcotraficante Pablo Escobar Gaviria en la política liberal. Esas disputas habían llevado al político Galán Sarmiento a fundar un nuevo partido, el “Nuevo liberalismo”, que figuraba como seguro ganador de la contienda electoral. Es a esa segura victoria a la que se debe su asesinato. El malestar popular se expresó en la convocatoria y realización de la primera Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo colombiano, el 9 de diciembre de 1990.

Pero no fue ese el único escenario propiciatorio del acontecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la historia de los movimientos de izquierda colombianos, la polarización que tuvo lugar a través de su trayectoria política en relación con los partidos tradicionales, tuvieron un cambio significativo para la década del noventa.

El cambio se inicia en los setentas, cuando el mundo ha entrado en la crítica a los sistemas liberales capitalistas, pero también a los sistemas socialistas y comunistas. Mayo del 68 es un claro ejemplo de ello, pues enarbola la bandera de los derechos civiles individuales y consumistas, dado el fulgor generado por la mejora en las condiciones de vida de la postguerra. Fue una revuelta juvenil que rompía con las viejas diferencias políticas.

En Colombia, la democracia no era apoyada por la izquierda porque se la identificaba como burguesa; el encuentro de la democracia con los movimientos izquierdistas se da muy

avanzados los setentas, después de que el partido conservador apareciera como triunfador de las elecciones presidenciales de 1970, en unos escrutinios que iba ganando la Anapo (Alianza Nacional Popular) del general y expresidente Gustavo Rojas Pinilla y que dio lugar a la creación del movimiento guerrillero 19 de Abril (M-19), en 1974. El encuentro con la democracia tendría lugar en movimientos como el M-19 y el Gaitanismo, dado que uno y otro movimiento no tenían una inspiración propiamente socialista o comunista sino liberal y popular.

Precisamente, es el Movimiento M-19 el que logra pactar con el gobierno de Virgilio Barco un acuerdo de paz y la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente que aunque no fue aceptada de inmediato por el gobierno nacional, toma su rumbo a través de un movimiento estudiantil de universidades públicas que logra someterlo a escrutinio. El grupo guerrillero hacía énfasis en que la Constitución de 1886 que regía hasta el momento, no garantizaba la creación partidos políticos distintos a los dos partidos tradicionales y no permitía representación de las minorías.

Esos dos movimientos que provienen de los miembros de partidos tradicionales decepcionados por las traiciones de los distintos gobiernos con sus partidos, introducen un cambio en la política nacional y logran acuerdos políticos importantes que a su vez generan el cambio de Constitución, con la firme intención de propiciar la participación política y crear otros partidos políticos.

La democracia participativa en la Constitución de 1991 tiene muchas figuras de participación diferentes al voto, contempladas en el artículo 103 de la constitución política de 1991, como el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, el referendo, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa; además los movimientos y agrupaciones políticas sin limitación, la constitución de nuevos partidos, todo lo cual tiene como objetivo fortalecer el

concepto de la libre determinación de los pueblos. El mecanismo de la tutela ha sido un instrumento ágil para proteger los derechos fundamentales vulnerados de las personas. El mismo artículo 103, además de precisar las formas de participación, estimula el ejercicio de control y vigilancia de la gestión pública.

Del pueblo o nación, como constituyente primario emanan los poderes constitutivos o derivados (Art. 2 de la C.N. de 1886), por ello es la voluntad del pueblo la que prima al momento de tomarse una determinación. La Constitución de 1991 pasa de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho (artículo 1º), que protege a las clases menos favorecidas, con prevalencia del interés general de transitar de una democracia representativa a una democracia participativa.

De igual forma el artículo 40 contempla que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

De este proceso han surgido propuestas como los personeros estudiantiles, los consejos de cultura, juventud, consejos de paz, los manuales de convivencia, las veedurías ciudadanas, los comités de vigilancia, los jueces de paz y los conciliadores en equidad y se le ha dado presencia a grupos que eran marginados como los indígenas, los afrodescendientes, la diversidad sexual.

En estos presupuestos está sustentado el concepto de participación política o democrática de la Constitución de 1991 en Colombia, que son un instrumento para garantizar la democracia de la sociedad y delimitan los derechos y deberes de los políticos a la hora de incidir en las decisiones políticas de los ciudadanos. Sin embargo, se precisa hacer delimitaciones explícitas al respecto de dichos deberes, para que los ciudadanos puedan reclamar sus derechos.

En ese espíritu de la participación democrática se precisa controlar las actuaciones de los funcionarios públicos, intentando prevenir la cooptación del ejercicio democrático de la ciudadanía, por parte de dichos funcionarios. Para ello, se ha reglamentado su actuación mediante el artículo 38 y siguientes de la Ley 996 de 2005, como sigue:

A los empleados del Estado les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.
2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.
3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los

concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

Parágrafo. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa

Sanciones. Incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

Según el artículo 27 y siguientes de la LEY 1475 DE 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, se legisla en torno a las fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas, Así:

Se prohíbe las fuentes de financiación que:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

4. Las contribuciones anónimas.

5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.

7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar

En relación con las campañas electorales e inscripción de candidatos, se tiene:

El Aparte subrayado de este inciso condicionalmente exequible. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o

más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Inciso condicionalmente exequible. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente

será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Parágrafo 3°. Parágrafo condicionalmente exequible. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al

respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

Periodos de inscripción. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

Parágrafo. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.

Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en

caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.

La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

Divulgación. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades.

Sobre la campaña electoral. Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrán ser adelantadas por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

Sobre la propaganda electoral y del acceso a los medios de comunicación. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no

podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente inscritos.

Sobre los espacios gratuitos en radio y televisión. Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República.

Inciso condicionalmente exequible> Igualmente, previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, el Consejo Nacional Electoral deberá asignarles gratuitamente espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos u opciones a elegir en circunscripción territorial.

Inciso condicionalmente exequible. El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.

2. La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.

3. Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.

4. El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.

5. Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.

6. Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.

7. Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. El Estado reservará las franjas del espectro electromagnético que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para la publicidad a cargo de la organización electoral, El pago, si a ello hubiere lugar, por la utilización de los espacios asignados por el Consejo Nacional Electoral se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

Número máximo de cuñas, avisos y vallas. El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato

Reglas vinculantes establecidas por el Consejo de estado y la Corte Constitucional en materia de participación política de servidores públicos de elección popular

En este capítulo se hará un análisis de las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre el tema objeto de investigación. El análisis se hizo de manera separada para ambas altas cortes y al final se elaboró un cuadro en el que puede verse el comportamiento de la jurisprudencia sobre el asunto. El orden del análisis se hizo desde la providencia más antigua hasta la más reciente, de manera que pueda observarse la evolución de las posturas jurisprudenciales.

Consejo de Estado

1. Identificación de la providencia	
Número	0785
Fecha	Sentencia del 29 de octubre de 1992

Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Amado Gutiérrez Velásquez
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Un empleado público fue elegido concejal de un municipio ostentando el cargo de docente oficial dentro de los seis meses anteriores a la elección. El demandante alegó que al no haberse expedido la ley que regula las condiciones para tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, el demandado infringió la prohibición del artículo 127 de la Constitución.</p> <p>La sentencia de primera instancia acogió las pretensiones de la demanda, por lo que anuló el acto de elección.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 83 del Decreto – Ley 1333 de 1986

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

El artículo 127 de la Constitución “consagra incompatibilidades para los servidores públicos, prohibiciones a los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas y autorización a los empleados no contemplados en el inciso segundo de esta norma, para que puedan participar en actividades y controversias políticas” en las condiciones que señale la ley.

Este precepto en parte alguna prevé causales de inhabilidad para ser elegido en comicios políticos, sino que, en lo que al inciso tercero se refiere, abre la posibilidad para que algunos empleados oficiales que no ejercen jurisdicción o autoridad, ni cargos directivos, empleos judiciales, electorales o de control, puedan tomar parte en actividades de los partidos y en controversias políticas, como ya se anotó, en las condiciones que señale la ley.

Así, dice el Consejo de Estado, mientras no se expida la ley que señale las condiciones para que ciertos empleados puedan participar en actividades políticas, no tiene cabida la excepción contemplada en el artículo 127 de la Constitución que permite tal participación.

Las calidades e inhabilidades para ser elegido concejal están previstas en el artículo 83 del Decreto – Ley 1333 de 1986, que se encuentra en armonía con el artículo 312 de la Constitución según el cual, “corresponde a la ley determinar las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales”. Entre las inhabilidades para ser elegido concejal del artículo 83 citado, está haberse

desempeñado como empleado oficial dentro de los seis meses anteriores a la elección, que fue lo que sucedió en el caso de demandado.

Igualmente, que no obstante ser los derechos a elegir y ser elegido de aplicación inmediata, por disponerlo así el Art. 85 de la Constitución, es de entender que, al igual que los demás derechos constitucionales fundamentales, no son absolutos, sino que su ejercicio está reglamentado por la ley, que le establece limitaciones y restricciones como, por ejemplo, la de que solo pueden elegir los ciudadanos debidamente inscritos en el correspondiente censo; y ser elegidos los ciudadanos que reúnan las calidades exigidas para el cargo y respecto de quienes no militen causas de inelegibilidad.

La Sección Quinta del Consejo de Estado “recogió el criterio de aplicación inmediata del Art. 305, numeral 13 de la Constitución, que aduce el apelante para sostener que todas las normas de la Carta rigen aunque no se hayan expedido las leyes reglamentarias correspondientes... por estimar que también para la aplicación de la citada disposición se hace necesaria la ley reglamentaria”.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

La intervención de los empleados públicos no contemplados en la prohibición del artículo 127 de la Constitución, en actividades de los partidos y en controversias políticas, solo es posible en las condiciones que establezca la ley, por lo que tal intervención únicamente es posible cuando se expida dicha ley.

8. Decisión

Se confirma la sentencia de primera instancia, en lo que tiene que ver con la nulidad de la

elección del demandado como concejal.

9. Análisis jurídico

La Sección Quinta consideró que mientras no se expida la ley reglamentaria que establezca las condiciones para la participación en política de empleados públicos, estos no pueden intervenir en política.

Es importante mencionar que para la Sección Quinta si bien los derechos a elegir y ser elegido establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política son de aplicación inmediata porque así lo dispone el artículo 85 *ídem*, la intervención en política de los empleados oficiales que excepcionalmente permite el artículo 127 *ibídem* requiere de la ley que reglamente la materia porque no es un derecho absoluto "...sino que su ejercicio está reglamentado por la ley, que le establece limitaciones y restricciones como, por ejemplo, la de que solo pueden elegir los ciudadanos debidamente inscritos en el correspondiente censo; y ser elegidos los ciudadanos que reúnan las calidades exigidas para el cargo y respecto de quienes no militen causales de inelegibilidad".

En ese sentido es aplicable la inhabilidad para ser elegido concejal del artículo 83 del Decreto 1333 de 1986 en virtud de la cual están inhabilitados para ser electo en tal cargo, quienes hayan ejercido empleo oficial dentro de los seis meses anteriores a la elección.

En todo caso, lo que parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección que decretó en el caso de autos no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido concejal, en la que incurrió el

demandado que consiste en ostentar la calidad de servidor público dentro de los seis meses anteriores a la elección.

1. Identificación de la providencia	
Número	0779
Fecha	Sentencia del 6 de noviembre de 1992
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Jorge Penen Deltieure
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>El demandado se desempeñaba como empleado público ocupando el cargo de profesor de tiempo completo de una institución educativa estatal. Poseyendo tal condición se inscribió y fue elegido como concejal de un municipio, razón por la cual el demandante alegó que el profesor se encontraba incurso en inhabilidad para ser elegido concejal por causa de la investidura que de</p>	

empleado público ostentaba al momento de la elección.

La sentencia de primera instancia acogió las pretensiones de la demanda, por lo que anuló el acto de elección.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

El artículo 127 de la Constitución prohíbe a algunos empleados tomar parte en actividades partidistas, de movimientos y controversias políticas, sin perjuicio del derecho a votar. El mismo artículo dispone que los empleados no contemplados en la prohibición indicada pueden participar en dichas actividades proselitistas con las condiciones establecidas por la ley, pero hasta que no se expida la ley son aplicables las normas vigentes.

El artículo 127 permite a ciertos servidores públicos participar en actividades y controversias políticas, pero esa autorización no es absoluta en tanto que tal participación está condicionada a lo que el legislador disponga.

En el caso concreto el demandado tenía la calidad de empleado oficial cuando fue elegido concejal. El cargo que desempeñaba como empleado oficial –docente de tiempo completo de una institución pública– no es de aquellos que tengan la prohibición absoluta de intervención en política sino de los que el artículo 127 de la Constitución permite tal participación según las condiciones que establezca la ley. Como la ley que fije esas condiciones no ha sido expedida, son aplicables al demandado las normas vigentes, en ese caso, el artículo 83 del Decreto 1332 de 1986 según el cual no puede ser elegido concejal quien haya sido empleado oficial dentro de los seis meses anteriores a la elección, hipótesis en la que se encuadra la situación del demandado, ya que como se dijo, él ostentaba la calidad de empleado oficial dentro del término indicado.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

A los empleados no contemplados en la prohibición del artículo 127 de la Constitución, es decir, quienes pueden participar en política en las condiciones que establezca la ley, la ausencia de esta no impide aplicar las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en cargos públicos.

8. Decisión

Se confirma la sentencia de primera instancia, en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección del demandado como concejal.

9. Análisis jurídico

La tesis asumida por la Sección Quinta del Consejo de Estado considera que no hay una autorización absoluta para la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución, porque esa

intervención está condicionada a lo que regule la ley. En ese sentido, la decisión analizada parece inclinarse hacia la tesis que exige la expedición de la ley reglamentaria para que los servidores públicos puedan participar en política.

La Sección Quinta también consideró que mientras esta no se expida la ley reglamentaria son aplicables las disposiciones normativas vigentes que regulen inhabilidades para ser elegido en un cargo público de elección popular, que en el caso concreto es el artículo 83 del Decreto 1332 de 1986 que establece una inhabilidad para ser elegido concejal.

Lo que entonces parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido en un cargo de elección popular, en la que incurrió el demandado que consiste en ostentar la calidad de servidor público.

1. Identificación de la providencia

Número	0806
Fecha	Sentencia del 4 de diciembre de 1992
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miguel Viana Patiño

Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>El demandado se desempeñaba como empleado público ocupando el cargo de institutor al servicio de un del departamento de Risaralda. Con tal condición se inscribió y fue elegido como concejal de un municipio, razón por la cual el demandante alegó que el demandado se encontraba incurso en inhabilidad para ser elegido concejal por causa de la investidura que de empleado público ostentaba no solo al momento de la elección sino muchos años antes.</p> <p>La sentencia de primera instancia acogió las pretensiones de la demanda, por lo que anuló el acto de elección.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986</p> <p>Artículo 1 Ley 45 de 1989</p>	

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

Como en el presente caso el señor Raúl Octavio Morales López en los pasados comicios del 8 de marzo resultó elegido Concejal del Municipio de Santa Rosa de Cabal cuando ostentaba la calidad de empleado oficial, en el cargo de educador vinculado a la planta de personal del Departamento de Risaralda, considera esta Sala que se estructuran los elementos necesarios para configurar la causal de inhabilidad prevista en el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986, siendo viable la anulación impetrada.

Contra lo que sostiene el apelante, el régimen de inhabilidades que actualmente regula la elección de Concejales es el consagrado en los artículos 83 y 84 del Decreto 1333 de 1986, hasta tanto la ley que debe expedirse conforme al artículo 312, inciso tercero de la Constitución no indique cosa distinta.

En cuanto al artículo 127 de la Carta Política, encuentra la Sala acertados los planteamientos del *A - quo* en el sentido de que para el ejercicio de actividades políticas permitido a los servidores del Estado, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente. (...)

De la lectura de la disposición constitucional transcrita se advierte que ciertos servidores públicos pueden intervenir en actividades políticas; pero también está indicando la norma que el ejercicio de tales actividades está condicionado al señalamiento que la ley haga al expedirse; y será decisión del legislador determinar expresamente de qué manera pueden participar en política los empleados del Estado que no están comprometidos en la

prohibición constitucional.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido concejal.

8. Decisión

Se confirma la sentencia de primera instancia, en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección del demandado como concejal.

9. Análisis jurídico

La tesis asumida por la Sección Quinta del Consejo de Estado considera que no hay una autorización absoluta para la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución, porque esa intervención está condicionada a lo que regule la ley. En ese sentido, la decisión analizada parece inclinarse hacia la tesis que exige la expedición de la ley reglamentaria para que los servidores públicos puedan participar en política.

La Sección Quinta también consideró que mientras esta no se expida la ley reglamentaria son aplicables las disposiciones normativas vigentes que regulen inhabilidades para ser elegido en un cargo público de elección popular, que en el caso concreto es el artículo 83 del Decreto 1332 de 1986 que establece una inhabilidad para ser elegido concejal.

Lo que entonces parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido en un cargo de elección popular, en la que incurrió el demandado que consiste en ostentar la calidad de servidor público.

1. Identificación de la providencia	
Número	0882
Fecha	Sentencia del 5 de marzo de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miguel Viana Patiño
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
El demandado se desempeñaba como empleado público ocupando el cargo de docente, y	

en ejercicio del mismo fue elegido concejal del municipio de Falán Tolima.

El demandante alegó que el demandado se encontraba incurso en inhabilidad para ser elegido concejal por causa de la investidura que de empleado público ostentaba al momento de la elección.

La sentencia de primera instancia acogió las pretensiones de la demanda, por lo que anuló el acto de elección.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

Aun cuando la parte demandada no lo mencionó, el a quo se refirió al artículo 127 de la Carta que prevé la participación en política de algunos empleados del Estado, para señalar que es un precepto que requiere reglamentación legal y que no derogó el precitado artículo 83 del C. R. M.

En efecto, la norma constitucional aludida dispone que:

"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 y movimientos y 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 señala ley.

La disposición constitucional transcrita, ciertamente admite que algunos servidores estatales participen en actividades y controversias políticas, pero es evidente que no consagró una autorización absoluta, puesto que el propio texto condiciona el ejercicio de tales actividades a la posterior reglamentación de la ley.

Lo brevemente expuesto, es suficiente para declarar la prosperidad del cargo y, en consecuencia, habrá de confirmarse la sentencia recurrida en cuanto anuló el acto que declaro la elección del señor Francisco Javier Cárdenas Duque, como Concejal del municipio de Falán.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido concejal.

8. Decisión

Se confirma la sentencia de primera instancia, en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección del demandado como concejal.

9. Análisis jurídico

La tesis asumida por la Sección Quinta del Consejo de Estado considera que no hay una autorización absoluta para la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución, porque esa intervención está condicionada a lo que regule la ley. En ese sentido, la decisión analizada parece inclinarse hacia la tesis que exige la expedición de la ley reglamentaria para que los servidores públicos puedan participar en política.

La Sección Quinta también consideró que mientras esta no se expida la ley reglamentaria son aplicables las disposiciones normativas vigentes que regulen inhabilidades para ser elegido en un cargo público de elección popular, que en el caso concreto es el artículo 83 del Decreto 1332 de 1986 que establece una inhabilidad para ser elegido concejal.

Lo que entonces parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido en un cargo de elección popular, en la que incurrió el demandado que consiste en ostentar la calidad de servidor público.

1. Identificación de la providencia	
Número	0885
Fecha	Sentencia del 5 de marzo de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miguel Viana Patiño
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>El demandado se desempeñaba como empleado público ocupando el cargo de Profesor grado 8 de un colegio departamental, y en ejercicio del mismo fue elegido Alcalde del municipio de Mapiripán.</p> <p>El demandante alegó que el demandado se encontraba incurso en inhabilidad para ser elegido Alcalde por causa de la investidura que de empleado público ostentaba al momento de la elección.</p> <p>La sentencia de primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 5 literal e) de la Ley 78 de 1986

Ley 49 de 1987

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

En el proceso aparece demostrado que el señor Fernando Vargas Carrillo fue nombrado en propiedad en el cargo de maestro al servicio del departamento del Meta el 14 de julio de 1986 mediante Decreto 0374 del gobernador (fl. 64).

(...)

Como educador que prestaba sus servicios en una institución departamental, Fernando Vargas Carrillo era empleado oficial (art. 31 Dec. 2277 de 1979) cuando fue elegido Alcalde de Mapiripán en las elecciones del 8 de marzo de 1992 (fi. 6), condición que mantenía aún después de la elección.

El artículo 5º, literal e) de la Ley 78 de 1986, modificado por el párrafo segundo de la Ley 49 de 1987 dispone que no podrá ser elegido ni designado alcalde quien, "... dentro de los tres meses anteriores a la elección se haya desempeñado como empleado

oficial".

Para la Sala no cabe duda de que, en el presente caso, se dieron los supuestos indicados en la norma, porque Fernando Vargas Carrillo era empleado oficial cuando fue elegido Alcalde. Por tanto, se encontraba incurso en la causal de inhabilidad que contempla la disposición pretranscrita e invocada por el actor en su demanda.

El a quo afirma que el literal e) del artículo 5' de la Ley 78 de 1986 modificado por el artículo I. Parágrafo segundo de la Ley 49 de 1987 no se encontraba vigente pues contradice el alcance del artículo 127 de la nueva Constitución.

(...)

En anteriores oportunidades la Sala ha señalado que el precepto constitucional admite que ciertos servidores públicos puedan participar en actividades y controversias políticas, aunque no consagró una autorización absoluta, pues el mismo texto condiciona el ejercicio de tales actividades y controversias a la reglamentación legal que debe expedirse. Será el legislador, entonces, quien determine las condiciones en las cuales pueden participar los servidores públicos que no están comprendidos en la prohibición constitucional observada.

En casos como el que aquí se examina, también ha expresado que no es pertinente invocar el artículo 127 de la Constitución, porque el objeto esencial de dicha norma fue prohibir la intervención en política, aunque con las excepciones anotadas en favor de algunos servidores públicos en las condiciones que señale la ley. Mientras que lo discutido en el sub lite, es una inhabilidad para ser elegido alcalde prevista expresamente

en la Ley 78 de 1986, artículo 5.º, literal e), modificado por el artículo Iº parágrafo segundo de la Ley 47 de 1989, que en nada contraría la constitución de 1991 por cuanto ésta no habla de causales de inhabilidad para los alcaldes de donde pudiera deducirse la derogatoria tácita del precepto legal citado. Lo que sí está diciendo la constitución en su artículo 293 es que la ley determinará las "... las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión. períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales..... todo lo cual pone en evidencia la equivocación del a quo al desestimar por insubsistentes los fundamentos de derecho invocados por el actor en su demanda.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido Alcalde.

8. Decisión

Se revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar se dispuso la nulidad de la elección del demandado.

9. Análisis jurídico

La tesis del Consejo de estado señala que la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la

Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley, pues dicho artículo no contempla una autorización absoluta.

La Sección Quinta aplicó las disposiciones normativas vigentes que regulan inhabilidades para ser elegido en un cargo público de elección popular, en este caso el de Alcalde.

Lo que entonces parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido en un cargo de elección popular, en la que incurrió el demandado que consiste en ostentar la calidad de servidor público.

Es importante mencionar también que la sentencia sostiene que es improcedente invocar el artículo 127 de la Constitución como argumento para justificar la intervención en política pues, según dice la Sección Quinta, "...el objeto esencial de dicha norma fue prohibir la intervención en política, aunque con las excepciones anotadas en favor de algunos servidores públicos en las condiciones que señale la ley. Mientras que lo discutido en el sub lite, es una inhabilidad para ser elegido alcalde...".

Dice igualmente la Sección Quinta que las disposiciones legales anteriores a la Constitución de 1991 que establecen inhabilidades para ocupar cargos públicos de elección popular, no son contrarias a la Carta porque esta "...no habla de causales de inhabilidad para los alcaldes de donde pudiera deducirse la derogatoria tácita del precepto legal".

Aquí parece haber una impropiedad de la Sección Quinta porque si bien el artículo 127 de la Constitución no habla expresamente de inhabilidades que sí son tratadas en disposiciones

legales previas a la Constitución, ello no permite afirmar que no haya derogatoria tácita, ya que aunque el 127 no diga expresamente “inhabilidades” la prohibición genérica de participar en política trae una consecuencia similar a la de las inhabilidades legales.

1. Identificación de la providencia	
Número	0913
Fecha	Sentencia del 19 de marzo de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miren De La Lombana De Magyaroff
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se trató de una demanda contra tres ciudadanos que resultaron elegidos como concejales del municipio de Villavicencio, habiéndose desempeñado como empleados públicos (Jefe de Sección de Justicia, Inspector de Policía y Secretario de Planeación) de la entidad territorial</p>	

mencionada durante los seis meses anteriores a la elección.

El demandante invocó el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986 que establece como inhabilidad para ser concejal el haberse desempeñado como empleado oficial dentro de los seis meses anteriores a la elección.

La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986

Ley 11 de 1986

Ley 45 de 1989

6. Ratio Decidendi

En primer lugar, la Sala ha expresado reiteradamente que la Constitución de 1991, por el solo hecho de entrar en vigencia, no derogó la legislación anterior; ésta sólo desaparece del mundo jurídico en la medida en que sus disposiciones pugnen con las de la nueva carta Fundamental.

Lo anterior, para afirmar que, para quienes aspiren a ser concejales, institución anterior a la constitución de 1991, están vigentes las inhabilidades establecidas con antelación a la misma, mientras no sean contrarias a las nuevas disposiciones constitucionales y, mientras en cumplimiento del artículo 312 de la C. N., no se expida una ley que haga la regulación pertinente y, en este último caso, derogue en forma expresa o tácita la legislación antecedente sobre el particular.

En este orden de ideas, el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 54 de la Ley 11 de 1986, interpretado por la Ley 45 de 1989, están vigentes.

(...)

En relación con la invocación del artículo 127 de la C. N. que hacen las partes demandadas en sus respectivas contestaciones, para la Sala es claro que en el presente caso su aplicación es impertinente, ya que no afecta la vigencia de los artículos mencionados.

(...)

Es claro que la disposición transcrita establece para los servidores del Estado una prohibición de contrataran los términos y condiciones señalados en ella (inc. 1), igualmente establece una prohibición de participar en las actividades y controversias políticas señaladas en la norma para los empleados del Estado (inc. 2) y la posibilidad de hacerlo en los términos y condiciones legales para quienes no están cobijados por la prohibición (inc. 3).

Igualmente, establece como causal de mala conducta la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política.

Como se observa, la norma no establece en sí misma causales de inhabilidad para

efectos electorales porque su fundamento y su objeto son diferentes y por lo mismo las consecuencias de su infracción se discuten por un procedimiento ajeno al electoral.

Pero es claro también, conforme a lo visto, que para que un supuesto de los establecidos en el artículo 127 de la C. N. se constituya en inhabilidad de carácter electoral debe estar concretado por una disposición de orden constitucional o legal como causal de inhabilidad bien sea anterior a la vigencia de la Constitución de 1991 y siempre que no pugne con ella, bien contenida en la Carta Fundamental o en una ley expedida en su desarrollo.

En consecuencia, en relación con el caso en estudio, mientras no se dicte la legislación sobre el particular y mientras en tal legislación no se retire la inhabilidad establecida en los artículos mencionados, tal inhabilidad sigue vigente.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en un cargo de elección popular.

8. Decisión

Se revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar se dispuso la nulidad de la elección de los demandados.

9. Análisis jurídico

La tesis del Consejo de estado señala que la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley.

La Sección Quinta aplicó las disposiciones normativas vigentes que regulan inhabilidades para ser elegido en un cargo público de elección popular, en este caso el de concejal.

Lo que entonces parece ser el sentir del Consejo de Estado, es que la nulidad de la elección no es propiamente por la participación en política del demandado o por la prohibición o no de esa participación, sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contempla una inhabilidad para ser elegido en un cargo de elección popular, en la que incurrieron los demandados que consiste en ostentar la calidad de servidor público dentro de los seis meses anteriores a la elección.

Es importante mencionar también que la sentencia sostiene que es improcedente invocar el artículo 127 de la Constitución como argumento para justificar la intervención en política pues, según dice la Sección Quinta, "...la norma no establece en sí misma causales de inhabilidad para efectos electorales porque su fundamento y su objeto son diferentes y por lo mismo las consecuencias de su infracción se discuten por un procedimiento ajeno al electoral".

En ese sentido, para la Sección Quinta, las disposiciones legales anteriores a la Constitución de 1991 que establecen inhabilidades para ocupar cargos públicos de elección popular, no son contrarias a la Carta y siguen vigentes.

1. Identificación de la providencia	
Número	0923
Fecha	Sentencia del 26 de marzo de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miren De La Lombana De Magyaroff
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la elección de un concejal del municipio de Corozal porque dentro de los seis meses anteriores a la elección fungió como empleado oficial en su condición de profesor de una institución educativa estatal, con lo cual incurrió en la inhabilidad establecida en el artículo 83 del decreto 1333 de 1986.</p> <p>La primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986

6. Ratio Decidendi

La norma en estudio puede servir como principio general para establecer o suprimir inhabilidades al art. 127 de la C. N. admite que los servidores públicos participen en actividades y controversias políticas, pero es evidente que no consagró una autorización absoluta, pues el mismo texto condiciona el ejercicio de tales actividades a lo que señale la ley que para su reglamentación debe expedirse. El legislador es quien debe determinar en qué condiciones podrán participar los "empleados no contemplados en esta prohibición".

Hasta que no se produzca la reglamentación, deben aplicarse las normas vigentes, en este caso el art. 83 del Decreto 1333 de 1986, que como ya se dijo, hace inelegibles como concejales a quienes hayan sido empleados oficiales dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está

supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en un cargo de elección popular.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección del demandado.

9. Análisis jurídico

La tesis del Consejo de Estado señala que la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley, de suerte que la autorización para tal intervención no es absoluta.

Hasta que no se produzca la reglamentación, deben aplicarse las normas vigentes (artículo 83 del Decreto 1333 de 1986) que contempla causal de inelegibilidad para el cargo de concejal para quienes hayan sido empleados oficiales dentro de los seis meses anteriores a la elección.

1. Identificación de la providencia

Número	0937
Fecha	Sentencia del 26 de marzo de 1993

Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Luis Eduardo Jaramillo Mejía
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la elección del Alcalde del municipio de Suárez para el período comprendido entre el 1° de junio de 1992 y el 31 de diciembre de 1994, con el argumento según el cual era inelegible por haberse desempeñado, antes y después de la elección, como empleado oficial (docente Director de una institución educativa estatal). El alcalde no renunció a su cargo en el magisterio sino que pidió una licencia no remunerada de noventa días desde el 6 de diciembre de 1991, la cual le fue concedida.</p> <p>La primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de la elección.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	

Artículo 127 de la Constitución Política

Decreto 2277 de 1979

Ley 49 de 1987

6. Ratio Decidendi

En esas condiciones, es evidente que el educador tantas veces mencionado estaba incurso en la causal de nulidad prevista en el párrafo segundo, artículo 1 de la Ley 49 de 1987, en cuanto dentro de los tres meses que precedieron la fecha de su elección como Alcalde Popular de Suárez - Tolima, el 10 de marzo de 1992 (fls. 1 - 2 cuaderno número 2), se desempeñó como empleado oficial (art. 3 Decreto 2277 / 79) del Régimen Especial Docente.

4. Reiteradamente ha dicho esta Sala, que aun cuando el artículo 127 de la Carta admite que ciertos servidores públicos participen en política es necesario que el Congreso expida la ley que reglamente la forma y condiciones de participación en dichas actividades, tal como lo señala el inciso tercero del canon constitucional aludido; en consecuencia, mientras ello no ocurra, la causal de nulidad prevista en la Ley 49 de 1987 ya referida, tiene plena vigencia y su aplicación es forzosa.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en un cargo de elección popular.

8. Decisión
Se confirmó la sentencia de primera instancia en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección del demandado.
9. Análisis jurídico
Se reitera la tesis del Consejo de Estado según la cual la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley. Hasta que no se produzca la reglamentación deben aplicarse las normas vigentes que contemplan causales de inelegibilidad para cargos de elección popular.

1. Identificación de la providencia	
Número	0978
Fecha	Sentencia del 21 de mayo de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Miguel Viana Patiño
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	

<p>3. Hechos jurídicamente relevantes</p>
<p>Se demandó la elección de varios concejales del municipio de Don Matías Antioquia por violación del artículo 127 de la Constitución Política, dada su condición de docentes estatales.</p> <p>La primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de la elección de los demandados por haber ocupado el cargo oficial de docentes dentro de los seis meses anteriores a la elección.</p>
<p>4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)</p>
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>
<p>5. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Decreto 2277 de 1979</p> <p>Decreto 1333 de 1986</p> <p>Ley 45 de 1989</p>
<p>6. Ratio Decidendi</p>
<p>Contra lo que cree el apelante, el hecho de que el artículo 380 de la Carta Política disponga que su vigencia comienza a partir de su promulgación, no</p>

significa que la totalidad de sus disposiciones puedan ser aplicadas de inmediato e inexorablemente, pues ellas tienen características propias que eventualmente pueden permitir, condicionar o diferir su aplicación. Al respecto, el Constitucionalista doctor Luis Carlos SÁCHICA expresa:

"En concreto, han de distinguirse tres casos: el de las normas de efecto directo, inmediato y pleno, que no requieren desarrollo posterior alguno por su carácter absoluto, diáfano y completo; el de las normas con efecto condicionado por ellas mismas mediante la referencia expresa a su posterior desarrollo legal que posterga su vigencia hasta la expedición del reglamento que las perfecciona y el de las normas de efecto indirecto, más no condicional, pues aunque no exigen desarrollo legal por ser perfecta y acabada su enunciación es indubitable su obligatoriedad, sólo producen efecto al dárseles aplicación en actos particulares" (se subraya) (Nuevo Constitucionalismo Colombiano, Págs. 105 -106, autor citado).

La parte pertinente del artículo 127 de la Constitución Nacional cuya aplicación reclama el apelante, es del siguiente tenor (...)

La disposición transcrita constituye un ejemplo de las que el tratadista citado refiere como "normas con efecto condicionado por ellas mismas mediante la referencia expresa a su posterior desarrollo legal que posterga su vigencia hasta la expedición del reglamento que las perfecciona". En relación con el aludido artículo 127 de la Constitución Nacional, esta Sala ha reiterado que si bien es cierto, dicho precepto admite la participación en actividades y controversias políticas de algunos empleados al servicio del estado, dentro de los cuales podrían estar los docentes,

también lo es que la autorización en él contenida no es absoluta, ya que el propio texto condiciona el ejercicio de tales actividades y controversias a lo que señale la ley que habrá de reglamentarlas, en consecuencia y hasta que ello no ocurra, se seguirán aplicando las normas vigentes, que como el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986 no contraría la Carta Fundamental, al señalar cuales son las causales de inelegibilidad de los Concejales Municipales.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en un cargo de elección popular.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección demandada.

9. Análisis jurídico

Con fundamento en la doctrina, la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo que la autorización del artículo 127 de la Constitución para que determinados funcionarios puedan intervenir en política, requiere de la respectiva ley reglamentaria cuya ausencia posterga la entrada en vigencia de la susodicha autorización.

Por lo demás, se reitera la tesis del Consejo de Estado según la cual la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la

prohibición del artículo 127 de la Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley. Hasta que no se produzca la reglamentación deben aplicarse las normas vigentes que contemplan causales de inelegibilidad para cargos de elección popular.

1. Identificación de la providencia	
Número	0927
Fecha	Sentencia del 10 de junio de 1993
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Luis Eduardo Jaramillo Mejía
Medio de control	Nulidad electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la elección de un concejal del municipio de Planeta Rica Córdoba, por cuanto el elegido prestaba sus servicios como docente de tiempo completo del municipio.</p> <p>La primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de la</p>	

elección.
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)
¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?
5. Normas jurídicas relevantes para el caso
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Decreto 2277 de 1979</p> <p>Artículo 83 del Decreto 1333 de 1986</p> <p>Ley 45 de 1989</p>
6. Ratio Decidendi
<p>Para la Sala, es indudable que en el sub-lite, esta demostrado que ESTEBAN RAFAEL CASTILLO LARA, era empleado oficial cuando fue elegido concejal de Planeta - Rica (Córdoba) y que tuvo esa misma calidad dentro del término que le impedía ostentar esa investidura, o sea, el que consagra el artículo 83 del D. 1333 de 1986 cuando señala que, no podrán ser elegidos concejales quienes "dentro de los seis (6) meses anteriores a la misma fecha hayan sido empleados oficiales..."</p> <p>Se estructuran, pues, los elementos necesarios para configurar la causal de inhabilidad prevista en la antes citada disposición, que a su vez está confirmada por</p>

la ley 45 de 1989, siendo viable la pretensión de nulidad formulada en la demanda.

A esta conclusión se llega, habida consideración de que, respecto a la norma constitucional transcrita la sala ha observado que si bien ciertos servidores públicos pueden participar en actividades y controversias políticas, el precepto no consagró una autorización absoluta de aplicación directa pues el mismo texto condiciona el ejercicio de tales facultades a la reglamentación legal que debe expedirse, condición que es de carácter suspensivo, pues mientras no se cumpla no se sabrá en qué circunstancias se puede ejercitar ese derecho.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas que permite el artículo 127 de la Constitución, está supeditado a la expedición de la ley que lo reglamente, siendo aplicables hasta entonces las normas vigentes sobre inhabilidades para ser elegido en un cargo de elección popular.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia en lo que tiene que ver con la nulidad de la elección demandada.

9. Análisis jurídico

Se reitera la tesis de la Sección Quinta del Consejo de Estado según la cual la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución está condicionada a lo que reglamente la respectiva ley. Hasta que no se produzca la reglamentación deben aplicarse las normas vigentes que

contemplan causales de inelegibilidad para cargos de elección popular.
--

1. Identificación de la providencia	
Número	1023
Fecha	Sentencia del 8 de octubre de 1998
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Segunda
Magistrado Ponente	Nicolás Pájaro Peñaranda
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó sanción disciplinaria de destitución impuesta por la Procuraduría General de las Nación a un profesor del municipio de Paipa Boyacá por haber intervenido activamente en política ya que en ejercicio de su cargo fue elegido concejal suplente de otro municipio.</p> <p>La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda, de suerte que se mantuvo la sanción de destitución.</p>	

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 62 de la Constitución de 1886

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

2. De otro lado, resulta oportuno transcribir los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de 1886, vigente cuando se expidieron los actos acusados:

“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.” (Negrilla de la Sala).

Para la Sala, ese es un sofisma, que en manera alguna puede conducir a que prevalezca una ley como el decreto 2277 de 1979, sobre los mandatos superiores de la Constitución Política de 1886.

No se trata aquí, entonces, de dar aplicación al artículo 5,1ª de la ley 57 de

1887, en el sentido de hacer prevalecer una norma especial sobre la general, sino de aplicar el primer inciso de la misma norma que ordena que “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella.”, lo cual es bien diferente.

Por todo lo anterior la Sala concluye que a la luz de los incisos transcritos del artículo 62 de la Constitución Política, vigente cuando el demandante fue elegido suplente en el Concejo Municipal de Tuta, incurrió en causal de mala conducta, la que debe entenderse incorporada en el estatuto disciplinario correspondiente, en este caso el decreto 2277 de 1979 y que es sancionada con la destitución.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El ejercicio de actividades políticas por parte de servidores públicos constituye causal de mala conducta sancionable con destitución por tener prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensión de nulidad y el restablecimiento del derecho.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia no aplica en realidad el artículo 127 de la Constitución de 1991, sin embargo, de ella puede colegirse que la participación en política de servidores públicos está

prohibida y es sancionable con destitución, circunstancia diferente a la nulidad de una elección.

1. Identificación de la providencia	
Número	11001-03-15-000-2002-1098-01(PI-057)
Fecha	Sentencia del 28 de enero de 2003
Sala	Plena de lo Contencioso Administrativo
Magistrado Ponente	Jesús María Lemos Bustamante
Medio de control	Pérdida de Investidura Congresista
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la pérdida de investidura de un Representante a la Cámara que fue elegido siendo empleado oficial pues ocupaba el cargo de docente en el municipio de Leticia antes y después de su elección. Pese a que había pedido licencia no remunerada durante la cual se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes, en la fecha en que resultó elegido (fecha de la elección) ya había culminado la licencia no remunerada.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículos 127, 179.8 de la Constitución Política

Artículo 280 de la Ley 5 de 1992

6. Ratio Decidendi

Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Corporación, tanto a través de la Sala de Consulta como de la Sala Plena Contenciosa, el numeral 8 del artículo 179 de la Carta se aplica no sólo a los congresistas sino a todo ciudadano que aspire a ser elegido, por lo que se encuentra mal ubicado en este precepto, que consagra las inhabilidades de los congresistas. “... aunque bien es cierto hace parte de las inhabilidades de los congresistas, en realidad, contiene una prohibición general para todos los miembros de corporaciones y cargos públicos elegidos popularmente, pues establece que “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo...”

En relación con los congresistas este mandato fue desarrollado por el artículo 280 de la ley 5ª de 1992 que al adaptarlo expresamente para ellos estableció como salvedad el que hubiesen presentado la renuncia al cargo antes de la elección correspondiente:

"ARTICULO 280. Casos de inhabilidad. No podrán ser elegidos

Congresistas:

(...)

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.

(...)

Esta Sala ha precisado que la inhabilidad en estudio sólo se configura cuando se trata del ejercicio de funciones en corporaciones o cargos para los cuales el servidor público ha sido elegido, no cuando ha llegado a desempeñarlos a través de un mecanismo diferente de la elección. Debe tratarse de servidores públicos que sean elegidos para desempeñar funciones en dos corporaciones, o en dos cargos, o en una corporación y en un cargo y que, además, sea para períodos que coincidan.

(...)

El artículo 127 establece como regla general la facultad que tienen los empleados del Estado de participar en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, en las condiciones que señale la ley, con excepción de quienes ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, o de control.

En estas condiciones la Constitución reconoce y respeta el ejercicio de la

actividad política de la generalidad de los servidores públicos.

Es cierto que el artículo 127 de la Carta no ha tenido desarrollo legal en cuanto no se ha proferido la ley que determine las condiciones en las cuales se permita la participación en actividades políticas de los empleados públicos no comprendidos en la prohibición, pero la ausencia de regulación legal no puede desconocer la autorización expresa otorgada por la propia Constitución.

(...)

En el presente caso el congresista demandado no incurrió en la causal de inhabilidad aducida por el demandante por las razones expuestas, es decir, porque su situación no puede encuadrarse en ninguna de las hipótesis previstas por el 179.8, según lo señalado por la Corte Constitucional, ya que no fue elegido en forma simultánea para el Congreso y para el cargo docente y tampoco llegó a este a través de elección.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

Que el artículo 127 de la Carta no haya tenido desarrollo legal que determine las condiciones en las cuales se permita la participación en actividades políticas de los empleados públicos no comprendidos en la prohibición que ese artículo establece, no puede desconocer la autorización expresa otorgada por la propia Constitución.

8. Decisión

Se niega la solicitud de declaración de pérdida de investidura.

9. Análisis jurídico

El Consejo de Estado se abstuvo de declarar la pérdida de investidura, no porque haya entendido que con base en el artículo 127 de la Constitución el demandado podía intervenir en política a pesar de no haberse expedido la ley que debe regular las condiciones de participación en política. En realidad, el sentido del fallo se presentó porque los hechos que originaron la controversia no se encuadraron en la específica causal de pérdida de investidura establecida en el artículo 179.8 de la Constitución, es decir, porque el demandado no fue elegido simultáneamente para el Congreso y para el cargo docente, ni llegó a la docencia mediante elección.

No obstante, la providencia bajo análisis parece entender que la autorización para la intervención en política que contempla el artículo 127 de la Constitución puede ejercerse aún a falta de la ley que la reglamente:

Es cierto que el artículo 127 de la Carta no ha tenido desarrollo legal en cuanto no se ha proferido la ley que determine las condiciones en las cuales se permita la participación en actividades políticas de los empleados públicos no comprendidos en la prohibición, pero la ausencia de regulación legal no puede desconocer la autorización expresa otorgada por la propia Constitución.

1. Identificación de la providencia

Número	76001-23-31-000-2008-00205-01
Fecha	Sentencia del 6 de marzo de 2009
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Filemón Jiménez Ochoa
Medio de control	Nulidad Electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la nulidad de la elección de dos concejales de Cartago Valle por cuanto según el demandante se encontraban inhabilitados para ser elegidos porque en el momento de la elección (incluso antes y después de ella) se desempeñaban como docentes en establecimientos educativos estatales.</p> <p>La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley</p>	

estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Numeral 2° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000

Artículos 6°, 127 y 209 de la Constitución Política

Artículo 43 de la Ley 734 de 2000

Artículo 38 de la Ley 996 de 2005

6. Ratio Decidendi

En suma el cargo de nulidad electoral expuesto por los demandantes tanto en el libelo como en la sustentación del recurso de apelación, por violación de los artículos 6°, 127 y 209 de la Constitución y 48 de la Ley 734 de 2002 y 36 de la Ley 996 de 2005, invocadas como normas superiores en que debía fundarse, en los términos del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, no tiene vocación de prosperidad, pues no es viable jurídicamente que se formule como causal de nulidad de un acto administrativo la infracción por parte del elegido de una prohibición legal, por sí misma, porque:

- La causal de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por infracción de “[l]as normas en que debería fundarse.”, se configura por la inobservancia de las normas que constituyen el marco jurídico del acto y surge de la confrontación entre la previsión invocada como infringida y el acto administrativo infractor, y no entre la norma y la conducta de quien es sujeto

del acto administrativo, como lo plantean los apelantes, salvo que esa conducta se haya erigido en forma expresa como una causal de impedimento o inhabilidad para desempeñar el cargo que se provee por el acto.

· Las citadas disposiciones, como se dijo, contienen unas prohibiciones para los servidores públicos de desarrollar prácticas proselitistas o utilizar los recursos que les han sido confiados para efecto de la prestación del servicio en actividades de esa misma naturaleza.

(...) las normas relacionadas con la indebida participación en política no contenían las disposiciones a las que debía atender la administración al momento de proferir el acto demandado y porque el criterio expresado en los conceptos del Consejo Nacional Electoral no contiene un parámetro al que hubiera debido atender la Organización Nacional Electoral al momento de proferir el acto demandado.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El desconocimiento de las normas relacionadas con indebida participación en política no constituye causal de nulidad de los actos electorales porque dichas normas no contienen mandatos que deban ser observados por la administración al momento de proferir actos de contenido electoral.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que negó la pretensión de nulidad electoral.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia no aplica en realidad el artículo 127 de la Constitución de 1991, ni lo interpreta en relación con la exigencia o no de ley reglamentaria para gozar de la autorización que de participar en política ese artículo establece.

No obstante, la providencia fija una importante regla en torno a la participación en política de los servidores públicos y sus efectos jurídicos. Así, la Sección Quinta estimó que el hecho de participar en política por parte de un empleado público no constituye causal de nulidad electoral porque este medio de control implica la comparación de un acto administrativo con una norma superior, no la comparación de un acto administrativo con la conducta (participar en política) del destinatario del acto.

1. Identificación de la providencia	
Número	47001-23-31-000-2007-00523-01
Fecha	Sentencia del 27 de marzo de 2009
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	María Nohemí Hernández Pinzón
Medio de control	Nulidad Electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	

3. Hechos jurídicamente relevantes

Se demandó la nulidad de varias elecciones de concejales del Distrito de Santa Marta las cuales fueron acumuladas y decididas en la misma sentencia. Entre las demandas figura la de la elección de un concejal (Antonio José Peralta Silvera) al que se señaló como inhabilitado porque dentro de los seis meses anteriores a la elección ocupó un cargo público.

La primera instancia denegó la nulidad deprecada (la de la elección de Antonio José Peralta Silvera).

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Numeral 2º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000

Artículos 6º, 127 y 209 de la Constitución Política

Artículo 43 de la Ley 734 de 2000

Artículo 38 de la Ley 996 de 2005

6. Ratio Decidendi

En esta sentencia se transcriben ampliamente apartes del fallo de 5 de marzo de 2009 ya analizado, para concluir de la misma forma, esto es, que la participación en política no es una causal de nulidad electoral:

En suma el cargo de nulidad electoral expuesto por los demandantes tanto en el libelo como en la sustentación del recurso de apelación, por violación de los artículos 6º, 127 y 209 de la Constitución y 48 de la Ley 734 de 2002 y 36 de la Ley 996 de 2005, invocadas como normas superiores en que debía fundarse, en los términos del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, no tiene vocación de prosperidad, pues no es viable jurídicamente que se formule como causal de nulidad de un acto administrativo la infracción por parte del elegido de una prohibición legal, por sí misma, porque:

- La causal de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por infracción de “[l]as normas en que debería fundarse.”, se configura por la inobservancia de las normas que constituyen el marco jurídico del acto y surge de la confrontación entre la previsión invocada como infringida y el acto administrativo infractor, y no entre la norma y la conducta de quien es sujeto del acto administrativo, como lo plantean los apelantes, salvo que esa conducta se haya erigido en forma expresa como una causal de impedimento o inhabilidad para desempeñar el cargo que se provee por el acto.

- Las citadas disposiciones, como se dijo, contienen unas prohibiciones para los servidores públicos de desarrollar prácticas

proselitistas o utilizar los recursos que les han sido confiados para efecto de la prestación del servicio en actividades de esa misma naturaleza.

(...) las normas relacionadas con la indebida participación en política no contenían las disposiciones a las que debía atender la administración al momento de proferir el acto demandado y porque el criterio expresado en los conceptos del Consejo Nacional Electoral no contiene un parámetro al que hubiera debido atender la Organización Nacional Electoral al momento de proferir el acto demandado.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El desconocimiento de las normas relacionadas con indebida participación en política no constituye causal de nulidad de los actos electorales porque dichas normas no contienen mandatos que deban ser observados por la administración al momento de proferir actos de contenido electoral.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que negó la pretensión de nulidad electoral.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia no aplica en realidad el artículo 127 de la Constitución de 1991, ni lo interpreta en relación con la exigencia o no de ley reglamentaria para gozar de la autorización que de participar en política ese artículo establece.

No obstante, la providencia fija una importante regla en torno a la participación en política

de los servidores públicos y sus efectos jurídicos. Así, la Sección Quinta estimó que el hecho de participar en política por parte de un empleado público no constituye causal de nulidad electoral porque este medio de control implica la comparación de un acto administrativo con una norma superior, no la comparación de un acto administrativo con la conducta (participar en política) del destinatario del acto.

1. Identificación de la providencia	
Número	08001-23-33-000-2014-00734-01
Fecha	Sentencia del 14 de mayo de 2015
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Susana Buitrago Valencia
Medio de control	Nulidad Electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
Se demandó la nulidad de la elección de un concejal de Barranquilla porque en el momento de la elección tenía la condición de empleado público desempeñándose como docente de tiempo	

completo de un colegio distrital. Para posesionarse como concejal, el demandado renunció a su cargo de docente.

La primera instancia denegó la nulidad deprecada.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 44 Ley 617 de 2000

6. Ratio Decidendi

La Sala comparte plenamente las anteriores conclusiones, pues es evidente que el artículo 127 Constitucional precisa los casos en los cuales el ejercicio del derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político se entiende restringido. De manera que los servidores que han quedado comprendidos dentro de ese listado taxativo y **solo ellos** tienen prohibida la participación en actividades políticas.

En otras palabras, esa misma disposición constitucional habilita y permite el ejercicio de la actividad política a todos los demás empleados que no se encuentren contemplados expresamente en la prohibición.

Empero, valga la pena aclarar que el ejercicio efectivo de este derecho deberá

desarrollarse de conformidad con la ley que para tal efecto expida el Congreso. El hecho de que sobre el particular se evidencie una falta de acción del órgano legislativo, contrario a lo que expone el actor, no es óbice para que se entienda que esa libertad constitucional de los servidores públicos de participar en política está restringida, pues como bien lo ha puesto de presente la Corte Constitucional, las limitaciones a dicho derecho fundamental deben estar ineludiblemente contenidas en la respectiva ley estatutaria.

En consecuencia, hasta que entre en vigencia tal normativa es imprescindible entender que los derechos políticos de los servidores públicos a los que hace alusión el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política, únicamente podrán limitarse en los precisos parámetros que la propia Carta Política prevea. (Lo resaltado es del texto original).

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política habilita y permite el ejercicio de la actividad política a todos los demás empleados que no se encuentren contemplados expresamente en la prohibición que establece el mismo artículo, por lo que la ausencia de la respectiva ley que reglamente dicho ejercicio, no puede restringir el derecho fundamental a participar en actividades y controversias políticas.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que negó la pretensión de nulidad electoral.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia representa un cambio brusco de jurisprudencia, pues la tesis anterior

indicaba que la intervención en actividades y controversias políticas por parte de los empleados públicos no sometidos a la prohibición del artículo 127 de la Constitución, estaba condicionada a lo que reglamentara la respectiva ley. La nueva postura entiende que el derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, razón por la cual, la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

Ahora, la sentencia aclara que si bien los empleados que no tienen expresamente prohibido intervenir en política podrían hacerlo en ausencia de ley reglamentaria, de todas formas tienen prohibido beneficiarse de la autoridad que les brinda el cargo, sus bienes o recursos, así como también ejercer su actividad política en horario de servicio.

1. Identificación de la providencia

Número	44001-23-33-002-2016-00114-01(PI)
Fecha	Sentencia del 17 de noviembre de 2016
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Primera
Magistrado Ponente	Roberto Augusto Serrato Valdés

Medio de control	Pérdida de Investidura Concejal
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la pérdida de investidura de un concejal invocándose la causal 2 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, es decir, que durante los doce meses anteriores a la elección el concejal se desempeñó como servidor público sirviendo como docente de institución educativa municipal.</p> <p>La primera instancia denegó la pretensión de la demanda.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Numeral 2 del artículo 40, 48 de la Ley 617 de 2000</p> <p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Decreto 2277 de 1979</p>	
6. Ratio Decidendi	
<p>La sentencia contiene una copia textual del fallo de la sección Quinta del 14 de mayo de</p>	

2015 sobre el alcance del artículo 127 de la Constitución:

La Sala comparte plenamente las anteriores conclusiones, pues es evidente que el artículo 127 Constitucional precisa los casos en los cuales el ejercicio del derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político se entiende restringido. De manera que los servidores que han quedado comprendidos dentro de ese listado taxativo y **solo ellos** tienen prohibida la participación en actividades políticas.

En otras palabras, esa misma disposición constitucional habilita y permite el ejercicio de la actividad política a todos los demás empleados que no se encuentren contemplados expresamente en la prohibición.

Empero, valga la pena aclarar que el ejercicio efectivo de este derecho deberá desarrollarse de conformidad con la ley que para tal efecto expida el Congreso. El hecho de que sobre el particular se evidencie una falta de acción del órgano legislativo, contrario a lo que expone el actor, no es óbice para que se entienda que esa libertad constitucional de los servidores públicos de participar en política está restringida, pues como bien lo ha puesto de presente la Corte Constitucional, las limitaciones a dicho derecho fundamental deben estar ineludiblemente contenidas en la respectiva ley estatutaria.

En consecuencia, hasta que entre en vigencia tal normativa es imprescindible entender que los derechos políticos de los servidores públicos a los que hace alusión el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política, únicamente podrán limitarse en los precisos parámetros que la propia Carta Política

prevea. (Lo resaltado es del texto original).

Así las cosas, el hecho de que el demandado se hubiera desempeñado como docente de la Institución Educativa Almirante Padilla de Riohacha, durante el año inmediatamente anterior a la elección como concejal de ese municipio, no se encuadra dentro de los supuestos de hecho de la inhabilidad endilgada, toda vez que no ejerció autoridad civil, administrativa y militar en el municipio respectivo.

Por consiguiente, al considerar que no se incurrió en la causal de pérdida de investidura, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira por las razones anteriormente expuestas, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política habilita y permite el ejercicio de la actividad política a todos los demás empleados que no se encuentren contemplados expresamente en la prohibición que establece el mismo artículo, por lo que la ausencia de la respectiva ley que reglamente dicho ejercicio, no puede restringir el derecho fundamental a participar en actividades y controversias políticas.

8. Decisión

Se confirmó la sentencia de primera instancia que negó la pretensión de nulidad electoral.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia asume la postura del cambio de jurisprudencia del 14 de mayo de 2015 de la Sección Quinta, siendo importante que ahora lo hace la Sección Primera, dando la sensación de que el cambio parece ir ganando terreno en la Sala de lo Contencioso. La nueva postura entiende que el derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, razón por la cual, la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

Ahora, la sentencia aclara que si bien los empleados que no tienen expresamente prohibido intervenir en política podrían hacerlo en ausencia de ley reglamentaria, de todas formas tienen prohibido beneficiarse de la autoridad que les brinda el cargo, sus bienes o recursos, así como también ejercer su actividad política en horario de servicio.

1. Identificación de la providencia	
Número	11001-03-25-000-2011-00272-00(0981-11)
Fecha	Sentencia del 25 de mayo de 2017
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Segunda
Magistrado Ponente	William Hernández Gómez

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Una empleada pública, servidora de una Empresa Social del Estado (E. S. E.) y presidente del sindicato ANTHOC seccional Huila, celebró en un salón de la institución una reunión de carácter político en la que invitó a votar por un candidato a la Cámara de Representantes. El Gerente de la E. S. E. informó de tal situación a la Procuraduría General de la Nación, entidad que finalmente sancionó disciplinariamente a la funcionaria con destitución que se hizo efectiva luego de levantarle el fuero sindical.</p> <p>La servidora demandó la nulidad del acto de destitución y consecuente restablecimiento del derecho.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Ley 200 de 1995</p>	

6. Ratio Decidendi

Luego de citar el artículo 127 de la Constitución, el Consejo de restado precisó lo siguiente:

De lo anterior se colige que existen siete grupos de servidores públicos en quienes recaía la prohibición de intervenir en actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas, a saber, los empleados que ejercieran a) jurisdicción; b) autoridad civil; c) autoridad política; o d) se desempeñaran en cargos de dirección administrativa; y aquellos vinculados a los órganos e) judiciales; f) electorales o g) de control. Asimismo, que aquellos que no estuvieren allí descritos estarían facultados para participar en dichas actividades si así lo estimaban, siempre con sujeción a la ley.

Dicha prohibición se fundamentó en principios de rango constitucional, tales como: la imparcialidad de la función pública, la prevalencia del interés general sobre el interés particular, la igualdad de todos los ciudadanos, frente al trato privilegiado e injustificado que entidades o funcionarios puedan otorgar a personas, movimientos o partidos de su preferencia, la libertad política sin el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos públicos y, la moralidad pública de la utilización o destinación indebida de bienes y dineros públicos. En este sentido, tales principios, valores y derechos constitucionales justifican la restricción de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.

En relación con ello, la sentencia explicó que el reproche disciplinario que se le formuló a

la funcionaria no tuvo que ver con participación en política sino con haber utilizado los bienes de la institución, del personal y del horario de servicio para el ejercicio político:

De los razonamientos transcritos es viable inferir que a la señora Aracely Vinazco Valencia no se le sancionó disciplinariamente por haber tomado partido en controversias de naturaleza política, sino por haber hecho uso de las instalaciones del ente hospitalario, del personal humano y del horario de trabajo para su ejercicio. Adecuándose ello al tipo disciplinario contenido en el numeral 7° artículo 25 de la Ley 200 de 1995.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política no habilita a los empleados públicos para que ejerzan actividad política haciendo uso de los bienes estatales, del personal de la institución ni en horario del servicio público.

8. Decisión

Se negaron las pretensiones de la demanda.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia de la Sección Segunda parece ir en la línea trazada por la Sección Quinta y seguida por la Sección Primera en cuanto a que si bien los empleados que no tienen expresamente prohibido intervenir en política pueden hacerlo en ausencia de ley reglamentaria, de todas formas tienen prohibido beneficiarse políticamente haciendo uso indebido del cargo, de los bienes o

recursos estatales, o ejercer su actividad política en horario de servicio.

1. Identificación de la providencia	
Número	18001-23-40-004-2017-00014-01(PI)
Fecha	Sentencia del 27 de julio de 2017
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Primera
Magistrado Ponente	Hernando Sánchez Sánchez
Medio de control	Pérdida de Investidura Concejal
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Se demandó la pérdida de investidura de un concejal del municipio de Florencia Caquetá por cuanto dentro de los doce meses anteriores a la elección se desempeñó como empleado público en el cargo de Médico General de la E. S. E. Hospital Comunal de dicho municipio.</p> <p>La primera instancia denegó las pretensiones de la demanda.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículos 40 y 48 numeral 6 de la Ley 617 de 2000

6. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado aclaró en la sentencia bajo análisis que la intervención en política por parte de los funcionarios que no están descritos en la prohibición que contempla el artículo 127 de la Constitución, no constituye causal de pérdida de investidura.

Agregó que:

(...) es evidente que el artículo 127 Constitucional precisa los casos en los cuales el ejercicio del derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político se entiende restringido. De manera que, los servidores que han quedado comprendidos dentro de ese listado taxativo y solo ellos tienen prohibida la participación en actividades políticas. En otras palabras, esa misma disposición constitucional habilita y permite el ejercicio de la actividad política a todos los demás empleados que no se encuentren contemplados expresamente en la prohibición.

De esta forma el Consejo de Estado aclaró que la omisión del legislador en la expedición de la ley que desarrolle la participación en política como libertad constitucional de los servidores públicos “...deben estar ineludiblemente contenidas en la respectiva ley estatutaria. En consecuencia, hasta que entre en vigencia tal normativa es imprescindible entender que los derechos políticos de los servidores públicos a los que hace alusión el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política, únicamente podrán limitarse en los precisos parámetros que la propia Carta Política prevea”.

Y finalmente concluyó que el ejercicio de la medicina no está previsto como actividad prohibida por el artículo 127 de la Constitución y que las causales de inhabilidad y de pérdida de investidura son taxativas y restrictivas, de forma tal que no es posible crearlas por analogía pues se quebrantaría la disposición en cita “en abierta contradicción de los derechos fundamentales, principio axial de aquel”.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

El derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, razón por la cual, la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

8. Decisión

Se negaron las pretensiones de la demanda.

9. Análisis jurídico

La sentencia reitera que el derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, razón por la cual, la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

Es nuevo el que el Consejo de Estado haya aclarado que el ejercicio de la medicina no está previsto como actividad prohibida por el artículo 127 de la Constitución y que las causales de inhabilidad y de pérdida de investidura son taxativas y restrictivas, de forma tal que no es posible crearlas por analogía.

1. Identificación de la providencia	
Número	11001-03-25-000-2013-00591-00(1152-13)
Fecha	Sentencia del 17 de agosto de 2017
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Segunda
Magistrado Ponente	Carmelo Perdomo Cuéter
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	

3. Hechos jurídicamente relevantes
<p>El demandante se desempeñaba como docente oficial del departamento del Huila, y en comisión sindical legalmente concedida se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes, situación que dio lugar a una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación que lo sancionó con suspensión por indebida participación en política.</p> <p>El funcionario demandó el acto disciplinario pidiendo su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho.</p>
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)
<p>¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?</p>
5. Normas jurídicas relevantes para el caso
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p> <p>Ley 734 de 2002</p> <p>Decreto 2277 de 1979</p>
6. Ratio Decidendi
<p>De la jurisprudencia constitucional en cita se destaca las siguientes</p>

conclusiones: i) la prohibición de la participación en política de los empleados estatales que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyo o rechazo a una causa, una organización política o un candidato; ii) para este efecto, no se pueden desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4); iii) hasta tanto no se expida la ley que defina el contenido y alcance de la participación allí aludida, ningún empleado del Estado puede alegar un derecho subjetivo para participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas (...) la interpretación histórica del texto constitucional señala que únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado, disponer de un derecho a participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127 (inc. 3) constitucional, y vi) la imposibilidad de participar en política faculta a las autoridades disciplinarias, iniciar las investigaciones que correspondan e imponer las sanciones. (...)

Ahora bien, es cierto que el artículo 107 de la Constitución Política establece que «También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos», pero debe interpretarse la disposición bajo el entendido y con la distinción de que si de esas organizaciones sociales hacen parte empleados estatales, su participación en política se rige en todo caso por el artículo 127 superior y la ley estatutaria que la regule (cuando se expida (...)).

Con fundamento en lo expuesto el Consejo de Estado concluyó que el demandante, en su condición de empleado estatal, como docente oficial, y a pesar de encontrarse en comisión sindical, "...estaba cobijado por la prohibición constitucional de tomar parte en actividades de partidos y movimiento y en las controversias políticas, sin embargo lo hizo, razón por la cual incurrió, sin duda, en la falta disciplinaria".

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

Únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria que regule la participación en política de los empleados del Estado, será posible para ellos disponer de un derecho a participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127-3 constitucional.

8. Decisión

Se negaron las pretensiones de la demanda.

9. Análisis jurídico

La sentencia de la Sección Segunda representa un viraje jurisprudencial radical, dado que la tesis que venía aplicándose era aquella en virtud de la cual el derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, de ahí que la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

La postura de ahora (de la sentencia en análisis) es totalmente opuesta pues sostiene que

sólo cuando se apruebe la ley estatutaria que regule la participación en política de los empleados del Estado, será posible para ellos participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127-3 constitucional, de tal suerte que el servidor público que incurra en tal conducta (en ausencia de dicha ley) está cometiendo una falta disciplinaria.

Es importante mencionar que para el Consejo de Estado la comisión sindical no implica perder la condición de empleado oficial y por ende con ella no se escapa de la prohibición constitucional.

Se observa entonces una falta de consistencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-4100-000-2015-02491-01
Fecha	Sentencia del 26 de septiembre de 2017
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Quinta
Magistrado Ponente	Rocío Araujo Oñate
Medio de control	Nulidad Electoral
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	

3. Hechos jurídicamente relevantes

El demandante se desempeñaba como profesional especializado de las Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá vinculado mediante contrato de trabajo en el curso del cual se le concedió licencia no remunerada en cuya vigencia se inscribió como candidato al Concejo de Bogotá quedando finalmente electo.

La demandante pidió la nulidad de la elección arguyendo, entre otras circunstancias, la violación del artículo 127 de la Constitución por participar en política así fuera en licencia no remunerada.

La primera instancia declaró la nulidad del acto de elección.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Ley 734 de 2002

6. Ratio Decidendi

El Consejo de Estado en esta sentencia llegó a las siguientes conclusiones:

...hasta que entre en vigencia tal normativa es imprescindible entender que los derechos políticos de los servidores públicos a los que hace alusión el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política, únicamente podrán limitarse en los precisos parámetros que la propia Carta Política prevea y a los desarrollos normativos que existen en temas específicos como los de naturaleza disciplinaria consagrados en la Ley 734 de 2002. (...)

En consecuencia, al no encontrarse establecida como situación prohibitiva el ejercicio del cargo de profesional especializado bajo la modalidad de contrato de trabajo a término indefinido en el carácter de trabajador oficial, podía participar en la contienda electoral que tuvo lugar en octubre de 2015 y, por ende, resultar electo como Concejal del Distrito Capital.

Lo anterior teniendo en cuenta el marco normativo y conceptual expuesto en el acápite anterior y la imposibilidad de la Sala de limitar el ejercicio de un derecho que concedió el constituyente y que corresponde al legislador regular a través del proferimiento de una Ley Estatutaria y, adicionalmente, por cuanto no es posible olvidar que las causales de inelegibilidad, inhabilidad y nulidad de una elección son restrictivas, de tal forma que no es posible la analogía ni hacer interpretaciones extensivas de las mismas.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

No es posible limitar el ejercicio de un derecho que concedió el constituyente y que corresponde al legislador regular a través de Ley Estatutaria. Tampoco es posible derivar por

analogía causales de inelegibilidad, inhabilidad y nulidad de una elección porque estas son restrictivas, de tal forma que no se permiten interpretaciones extensivas de las mismas.

8. Decisión

Se negaron las pretensiones de la demanda.

9. Análisis jurídico

Esta sentencia parece retornar a la tesis según la cual no es posible limitar el ejercicio de un derecho que concedió el constituyente aunque penda de una reglamentación legal, de ahí que la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma.

1. Identificación de la providencia

Número	11001-03-25-000-2011-00520-00(2011-11)
Fecha	Sentencia del 19 de julio de 2018
Sala	Contencioso Administrativa – Sección Segunda
Magistrado Ponente	Rafael Francisco Suárez Vargas
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento

2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)

3. Hechos jurídicamente relevantes

El demandante se desempeñaba como Auxiliar 01 del Servicio Nacional de Aprendizaje y se encontraba inscrito en carrera administrativa y además vinculado al sindicato de tal entidad.

Se postuló como candidato a la Cámara de Representantes y pidió una licencia no remunerada para ocuparse de su campaña política, lo cual dio lugar a una investigación disciplinaria por participación en política que culminó con imposición de sanción de suspensión en el ejercicio del cargo.

El empleado sancionado demandó el acto administrativo sancionatorio y el correspondiente restablecimiento del derecho.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Ley 734 de 2002

6. Ratio Decidendi

(...) la restricción constitucional al derecho de participación política no limita el núcleo esencial de dicho derecho, en tanto que permite el ejercicio del derecho al sufragio, su afiliación como miembro de un partido, así como la posibilidad de intervenir en «deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general ajenas a los debates electorales o a las disputas partidistas –de partidos o movimientos políticos».

En segundo lugar, pese a dicha prohibición legal, el actor utilizó su condición de funcionario público del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena y Presidente del Sindicato de Trabajadores de la entidad, al realizar una reunión política al momento de su inscripción en las instalaciones del Sena, lo cual, además, se acreditó con la carta enviada por él a los funcionarios de la Institución, en la cual le agradecía el apoyo brindado a su candidatura. En tal sentido, está plenamente acreditado que el actor se prevalió de su cargo como para hacer proselitismo a su favor, situación que además de estar prohibida constitucional, legal y jurisprudencialmente, está consagrada como una falta gravísima en la Ley 734 de 2002, que si bien, se insiste, no le fue endilgada al actor, el reproche consistió en desconocer la ley por participar en política pese a que no le estaba permitido, vulnerando con ello los deberes y prohibiciones establecidos para todo funcionario público, dispuesto en la Ley en mención. (...)

Ahora bien, al momento de la formulación de los cargos, la Procuraduría Regional del Valle del Cauca consideró que el actor desconoció no solo la Directiva No. 003 de 27 de enero de 2006, emitida por la Procuraduría General de la Nación

sino también los deberes legales que tenía como funcionario público en cuanto a la prohibición de participación en política, lo cual materializó no solo al inscribirse como candidato a la Cámara de Representantes, sino también haciendo una reunión política en las instalaciones de la entidad y una carta de agradecimiento a los funcionarios de la misma por su apoyo a su candidatura.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

Los empleados públicos tienen prohibido participar en política, y hasta tanto no se expida la respectiva ley, la participación en política de aquellos se circunscribe a ejercer el derecho al voto, afiliarse a un partido, intervenir en deliberaciones sobre temas públicos de interés general ajenas a los debates electorales.

8. Decisión

Se negaron las pretensiones de la demanda.

9. Análisis jurídico

La tesis acogida por el Consejo de Estado en esta sentencia sostiene que cuando se apruebe la ley estatutaria que regule la participación en política de los empleados del Estado, será posible para ellos participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127-3 constitucional, de tal suerte que el servidor público que incurra en tal conducta está cometiendo una falta disciplinaria.

Se sostiene también que la participación en política permitida sin la ley estatutaria que la reglamente consiste en ejercer el derecho al voto, afiliarse a un partido, intervenir en

deliberaciones sobre temas públicos de interés general ajenas a los debates electorales.

Se reitera en esta sentencia que los servidores públicos no tienen permitido emplear el cargo, los bienes o recursos para asuntos electorales.

El análisis dinámico de la jurisprudencia analizada puede verse en el siguiente cuadro:

	¿Cuál es el alcance de las reglas establecidas por el Consejo de Estado en materia de participación en política de servidores públicos de elección popular a partir del artículo 127 de la Constitución Política?	
<p>La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li style="text-align: center;">• <li style="text-align: center;">Sección Quinta Sentencia noviembre 6 de 1992 Exp. 0779 <li style="text-align: center;">• <li style="text-align: center;">Sección Quinta Sentencia octubre 29 de 1992 Exp. 0785 <li style="text-align: center;">• <li style="text-align: center;">Sección Quinta Sentencia 4 de diciembre 	<p>La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular sólo es posible cuando se expida la ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado</p>

		de 1992, Exp. 0806	
		• Sección Quinta Sentencia 5 de marzo de 1993, Exp. 0882	
		• Sección Quinta Sentencia 5 de marzo de 1993, Exp. 0885	
		• Sección Quinta Sentencia 19 de marzo de 1993, Exp. 0913	
		• Sección Quinta Sentencia 26 de marzo de 1993, Exp. 0923	
		• Sección Quinta Sentencia 26 de marzo de 1993, Exp. 0937	

		<ul style="list-style-type: none">• Sección Quinta Sentencia 21 de mayo de 1993, Exp. 0978 • Sección Quinta Sentencia 10 de junio de 1993, Exp. 0927 • Sección Segunda Sentencia 8 de octubre de 1998, Exp. 1023
	<ul style="list-style-type: none">• Sala Plena de lo Contencioso Sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. (PI-057)	
	<ul style="list-style-type: none">• Sección Quinta, Sentencia del 6 de marzo de 2009 Exp. 76001-23-31-000-2008-00205-01	
	<ul style="list-style-type: none">• Sección Quinta, Sentencia del 27 de marzo de 2009 Exp. 747001-23-31-000-2007-00523-01	

	2011-00520-00(2011-11)	
--	------------------------	--

Corte Constitucional

1. Identificación de la providencia	
Número	T-438 de 1992
Fecha	Sentencia del 1 de julio de 1992
Sala	
Magistrado Ponente	Eduardo Cifuentes Muñoz
Medio de control	Acción de tutela
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>Un docente empleado público fue destituido en proceso disciplinario por participación en política al haberse postulado como candidato a Concejal de un municipio, por lo que luego de agotar la vía administrativa acudió a la acción de tutela por la violación al derecho al trabajo y al debido proceso.</p> <p>El juez de tutela de primera instancia declaró improcedente la acción porque estimó que el</p>	

accionante contaba con otro medio de defensa judicial.

El fallo se envió para eventual revisión a la Corte Constitucional que seleccionó el expediente para tal efecto.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Decreto 2277 de 1979

6. Ratio Decidendi

Es claro entonces, que la Constitución del 91 consagra, como principio general, que los empleados públicos pueden participar en política y se encarga de establecer ella misma las excepciones a ese principio. La participación de los empleados no contemplados en la prohibición en planchas o en listas con miras a su elección para corporaciones públicas, es un asunto que en los términos del citado artículo sólo puede ser definido por la ley. Sin embargo, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores de esta misma providencia, no cabe duda que la posibilidad de intervenir en política era también permitida para los docentes, incluso a la luz de la Constitución anterior, respetando, eso sí, las limitantes que

ella y la ley contemplaban.	
7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)	
<p>Los empleados públicos que no tienen prohibido participar en política en virtud del artículo 127 de la Constitución pueden participar en política, asunto que en los términos del citado artículo sólo puede ser definido por la ley. La posibilidad de intervenir en política era también permitida para los docentes, incluso a la luz de la Constitución anterior.</p>	
8. Decisión	
<p>Se negaron las pretensiones de la demanda pero por considerar improcedente la tutela por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.</p>	
9. Análisis jurídico	
<p>La tesis acogida por la Corte parece mostrarse de acuerdo con la intervención en política de los empleados públicos que no lo tienen prohibido expresamente por el artículo 127 de la Constitución, aún sin la existencia de la ley reglamentaria.</p>	

1. Identificación de la providencia	
Número	C-454 de 1993

Fecha	Sentencia del 13 de octubre de 1993
Sala	
Magistrado Ponente	José Gregorio Hernández Galindo
Medio de control	Constitucionalidad
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
<p>DECRETO 1647 DE 1991</p> <p>(Junio 27)</p> <p>Por el cual se establece el régimen de personal, la carrera tributaria, el sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacionales, se crea el Fondo de Gestión Tributaria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 35 de la Ley 49 de 1990 y oída la comisión de consulta de que trata el artículo 80 de la misma Ley,</p> <p>DECRETA:</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 6º.- A los funcionarios de la tributación les está prohibido:</p> <p>(...)</p> <p>16. Sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades</p>	

partidarias. Se entiende por tales, aceptar la designación a formar parte de directorios y comités de partidos políticos, aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes, e intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos.

17. Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza.

3. Hechos jurídicamente relevantes

Señala el demandante que el artículo 127, inciso 3°, de la Constitución permite en forma expresa la participación en actividades políticas a aquellos empleados del Estado o de sus entidades descentralizadas (entre los cuales se incluyen los funcionarios de la tributación) que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, ni cargos de dirección administrativa o que no se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control.

Recuerda, que al tenor del precepto constitucional, "los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley."

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

6. Ratio Decidendi

Del mandato constitucional transcrito se deducen sin dificultad los principios aplicables al asunto del que se ocupa la Corte:

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que -bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas- ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que adoptan decisiones en cualquiera de los campos dichos;

b) Quienes integran la rama judicial, o los órganos electoral o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso, no resulta afectado el ejercicio del derecho al sufragio.

3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades y

controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional.

En consecuencia, por tal ejercicio no pueden ser incriminados ni penados, mientras se ajusten a la Constitución y a la ley. En otras palabras, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, para tales servidores públicos ha cambiado radicalmente la situación, pues ya no enfrentan la tajante prohibición señalada en la Carta Política anterior.

4. En concordancia con la mayor libertad de acción que se reconoce y para impedir su ejercicio abusivo, se sanciona, ya no la participación del empleado en actividades y controversias políticas, sino el uso del empleo como medio de presión sobre los ciudadanos para favorecer una determinada causa o campaña.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

Los empleados públicos que no tienen prohibido participar en política en virtud del artículo 127 de la Constitución pueden intervenir en política, asunto que en los términos del citado artículo sólo puede ser definido por la ley.

Lo que debe sancionarse es el abuso del cargo que se ocupa para fines proselitistas.

8. Decisión

Las normas demandadas fueron declaradas inexequibles en lo que se relaciona con

servidores públicos no incluidos en la prohibición del artículo 127, inciso 2°, de la Constitución.

9. Análisis jurídico

La tesis acogida por la Corte parece mostrarse de acuerdo con la intervención en política de los empleados públicos que no lo tienen prohibido expresamente por el artículo 127 de la Constitución, aún sin la existencia de la ley reglamentaria; sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar si se abusa del cargo para obtener ventajas electorales.

1. Identificación de la providencia

Número	C-1153 de 2005
Fecha	Sentencia del 11 de noviembre de 2005
Sala	
Magistrado Ponente	Marco Gerardo Monroy Cabra
Medio de control	Constitucionalidad

2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)

Proyecto de Ley N° 216/05 Senado- 235-Cámara por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de

2004, y se dictan otras disposiciones.
3. Hechos jurídicamente relevantes
La Corte estudió el proyecto de ley indicado el cual contiene algunas disposiciones en torno a la participación en política de servidores públicos, concretamente los artículos 37 a 41 del proyecto.
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)
¿Cuál es el alcance de la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución?
5. Normas jurídicas relevantes para el caso
Artículo 127 de la Constitución Política
6. Ratio Decidendi
<p>c. Artículo 37. Intervención en política de los servidores públicos</p> <p>El artículo 37 prevé que excepto los funcionarios de la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad, los demás servidores públicos pueden participar en actividades de los partidos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>Tal participación tiene dos restricciones, a saber, no ostentar representación en órganos de gobierno o administración, ni dignidad o vocería de los partidos, ni recibir remuneración por el desarrollo de sus actividades políticas.</p>

En el párrafo se consagra la excepción a la limitación de participación en cargos directivos para los congresistas, diputados, concejales y ediles.

(...)

Si bien el artículo 127 constitucional prevé la participación en política de los funcionarios públicos, y el inciso 1° del artículo indica que existe una prohibición general para tal participación y que de permitirse la actuación de los funcionarios estará subordinada a la ley estatutaria, la Sala encuentra que el artículo 37 no es claro ni específico en la determinación de las condiciones de participación.

La falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general. Tal apertura de la disposición deriva en la posibilidad de que la participación en política termine yendo en detrimento del desarrollo de la función pública en virtud del olvido de las tareas encomendadas en la ley a los funcionarios en razón de la dedicación a las actividades políticas.

El proyecto de ley estatutaria debió fijar las condiciones para que los servidores públicos diferentes al Presidente pudieran participar en política. Lo anterior con el fin de promover el equilibrio entre los candidatos, velar porque el ejercicio de la actividad política no opacara el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos. La indeterminación de la manera en que, en el artículo 37, se pretendió desarrollar la regulación necesaria para el ejercicio de la actividad política permite toda forma de participación en tal área a favor o en contra de cualquier candidato. Lo anterior, no importando la capacidad de aprovechar la

situación de poder del funcionario, por ejemplo, como ministro, director de entidad, alcalde o gobernador. Esta amplitud, se repite, contraría la Carta.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

La ley estatutaria que determine las condiciones bajo las cuales los empleados públicos pueden participar en política en virtud del artículo 127 de la Constitución, debe fijar criterios claros y precisos, no generales, de suerte que el ejercicio de ese derecho no vaya en detrimento del desarrollo de la función pública.

8. Decisión

El artículo 37 que regulaba la intervención en política de los servidores públicos fue declarado inexecutable.

9. Análisis jurídico

La ley estatutaria que determine las condiciones bajo las cuales los empleados públicos pueden participar en política en virtud del artículo 127 de la Constitución, debe fijar criterios claros y precisos, no generales, de suerte que el ejercicio de ese derecho no vaya en detrimento del desarrollo de la función pública.

1. Identificación de la providencia

Número	C-794 de 2014
Fecha	Sentencia del 29 de octubre de 2014
Sala	
Magistrado Ponente	Mauricio González Cuervo
Medio de control	Constitucionalidad
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
<p>Artículo 48 numeral 39 parcial, de la Ley 734 de 2002:</p> <p>Faltas gravísimas</p> <p>Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>39. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley. (Aparte resaltado es el demandado).</p>	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>La Corte estudió demanda de inconstitucionalidad parcial del artículo 48 numeral 39.</p> <p>El demandante sostiene que:</p> <p>Tipificar como falta gravísima la participación en las controversias políticas,</p>	

implica una limitación desproporcionada de las libertades y derechos vinculados a la democracia. En efecto, con la expresión acusada se afecta seriamente el derecho de los funcionarios públicos de participar en las “opiniones, decisiones políticas, que emanen de las tres (3) Ramas del Poder Público y que constituyen el ejercicio de otros derechos fundamentales, que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos.” (...)

La disposición acusada establece una restricción inconstitucional de los derechos políticos de quienes ocupan cargos públicos. Esta restricción resulta especialmente problemática dado que no son claras las diferencias entre participar en “política electoral” y participar en “temas políticos”.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

¿La frase “y en las controversias políticas” contenido en la disposición demandada es contrario a la Constitución?

5. Normas jurídicas relevantes para el caso

Artículo 127 de la Constitución Política

Artículo 48 de la Ley 734 de 2002

6. Ratio Decidendi

(i) La prohibición general a los empleados del Estado de tomar parte “en las actividades de partidos o movimientos y en las controversias políticas” es de raíz constitucional, pudiendo el legislador estatutario reconocer tal derecho de participación solamente a algunos de ellos en los términos del artículo 127 de la Constitución -

modificado por el AL 2/04-. (ii) La prohibición a los empleados del Estado de tomar parte en “controversias políticas” prevista en el artículo 127 constitucional, hace referencia a controversias de tipo partidista o en el marco de procesos electorales y no a deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general. (iii) La calificación como “falta gravísima” disciplinariamente sancionable, de la utilización del cargo por empleados del Estado para participar “en las controversias políticas” de tipo partidista o electoral, encuentra justificación constitucional en la necesidad de preservar el principio de imparcialidad de la función pública, asegurar la prevalencia del interés general sobre el particular, garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, proteger la libertad política del elector y del ciudadano y defender la moralidad pública -arts. 2, 13, 40, 107, 209 y 258 de la Constitución-.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

La prohibición a los empleados del Estado de tomar parte en “controversias políticas” prevista en el artículo 127 constitucional, hace referencia a controversias de tipo partidista o en el marco de procesos electorales y no a deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general. La calificación como “falta gravísima” disciplinariamente sancionable, de la utilización del cargo por empleados del Estado para participar “en las controversias políticas” de tipo partidista o electoral, encuentra justificación constitucional en la necesidad de preservar el principio de imparcialidad de la función pública, asegurar la prevalencia del interés general sobre el particular, garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, proteger la libertad política del elector y del ciudadano y defender la moralidad pública.

8. Decisión
Se declaró exequible la frase demandada.
9. Análisis jurídico
<p>La Corte señala la importancia del derecho a participar en política de los servidores públicos, pero no como un derecho absoluto, sino como uno que debe armonizarse con determinados valores como la moralidad y la imparcialidad que impidan que se abuse del cargo público que se ostenta para sacar ventaja de él.</p> <p>Igualmente, la prohibición del ejercicio de dicho derecho debe estar reglamentada de manera no “tan amplia que termine por vaciar de contenido garantías constitucionales centrales en un Estado genuinamente democrático. Tampoco, por otro lado, puede resultar tan estrecha que prive de significado el límite que el constituyente fijó para asegurar que las funciones asignadas al Estado”.</p>

1. Identificación de la providencia	
Número	C-379 de 2016
Fecha	Sentencia del 18 de julio de 2016
Sala	

Magistrado Ponente	Luis Ernesto Vargas Silva
Medio de control	Constitucionalidad
2. Norma demandada (solo en el caso se sentencias de constitucionalidad)	
<p>Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”</p>	
3. Hechos jurídicamente relevantes	
<p>La Corte de oficio revisó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”</p> <p>En dicho proyecto se autoriza a los servidores públicos, distintos a los integrantes de la Fuerza Pública, a hacer campaña a favor o en contra del plebiscito.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>¿Es constitucional que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara autorice a los servidores públicos, distintos a los integrantes de la Fuerza Pública, a hacer campaña a favor o en contra del plebiscito?</p>	
5. Normas jurídicas relevantes para el caso	
<p>Artículo 127 de la Constitución Política</p>	
6. Ratio Decidendi	

Con base en el precedente expuesto, advierte la Sala que el elemento central para definir el problema jurídico materia de este apartado es determinar si la participación de los servidores públicos en la campaña a favor o en contra del plebiscito está inserta en el concepto de “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas”. Para la Sala, la respuesta a este interrogante es negativa, según las razones que se explican a continuación.

(...)

La participación en el plebiscito especial no se encuadra en la categoría de participación en partidos o movimientos políticos. En contrario, lo que se deriva de los análisis precedentes y del mismo texto del PLE es que el Acuerdo Final tiene un carácter general, que busca vincular a la institucionalidad del Estado en una futura implementación del mismo, la cual depende a su vez de la refrendación popular.

En ese orden de ideas, no es viable concluir que el apoyo o rechazo al Acuerdo Final constituya participación en política partidista o una actividad electoral en sentido estricto, esto es, vinculada a la elección para alguna dignidad del Estado, según la Corte ha interpretado el sentido y alcance del artículo 127 C.P. De allí que dichas actividades de campaña dentro del plebiscito se inserten dentro de los derechos de participación democrática que se predicen de todos los ciudadanos, incluidos los servidores del Estado.

(...)

De conformidad con lo expuesto, la norma que establece la autorización a los servidores públicos, distintos a los integrantes de la Fuerza Pública, a hacer campaña a

favor o en contra del plebiscito, así como a deliberar y expresar públicamente sus opiniones sobre la materia, es constitucional. Esto debido a que el Acuerdo Final es un asunto de interés general, distinto a la intervención en partidos y movimientos, y la participación en controversias políticas, de que trata el artículo 127 C.P.

7. Regla Jurisprudencial (Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia)

La participación en el plebiscito especial no se encuadra en la categoría de participación en partidos o movimientos políticos. En contrario, lo que se deriva de los análisis precedentes y del mismo texto del PLE es que el Acuerdo Final tiene un carácter general, que busca vincular a la institucionalidad del Estado en una futura implementación del mismo, la cual depende a su vez de la refrendación popular. (...)

Por ende, incluir a los plebiscitos dentro de la prohibición de participación en política de que trata el artículo 127 C.P., constituiría una afectación del núcleo esencial del derecho de participación democrática de los servidores públicos, diferentes a los integrantes de la Fuerza Pública.

8. Decisión

Se declaró exequible la autorización a los servidores públicos, distintos a los integrantes de la Fuerza Pública, a hacer campaña a favor o en contra del plebiscito.

9. Análisis jurídico

Es posible derivar de la sentencia algunas reglas en torno a la participación en política de los servidores públicos en el marco del artículo 127 de la Constitución y del problema de

investigación:

- El artículo 127 de la Constitución no prohíbe que los servidores públicos participen en la deliberación de los asuntos públicos, de interés colectivo y distintos a aquellos de índole partidista.
- La expresión “controversias políticas” tiene una connotación partidista, proselitista.
- Los servidores públicos tienen prohibido hacer contribuciones a los partidos, movimientos políticos o candidatos, así como inducir a otros a que lo hagan.
- Se prohíbe a los servidores públicos utilizar su cargo para imponer o respaldar una campaña política.
- Los bienes estatales, recursos y el horario de servicio no pueden ser utilizados en favor de campañas políticas.

El cuadro dinámico muestra lo siguiente:

	¿Cuál es el alcance de las reglas establecidas por la Corte Constitucional en materia de participación en política de servidores públicos de elección popular a partir del artículo 127 de la Constitución Política?	
La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia T-438 de 1992 • Sentencia C-454 de 1993 	La intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular sólo es posible

elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado.	<ul style="list-style-type: none"> <li style="text-align: center;">• Sentencia C-1153 de 2005 <li style="text-align: center;">• Sentencia C-794 de 2014 <li style="text-align: center;">• Sentencia C-379 de 2016 	cuando se expida la ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado
--	--	---

Alcances normativos y jurisprudenciales en el ordenamiento jurídico colombiano, sobre la participación en política de los servidores públicos como candidatos a cargos de elección popular en Colombia, en relación con la casuística pragmática objeto de estudio

Expuesto el concepto de participación en política y el manejo que le ha dado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, se identificará en este capítulo el alcance normativo y jurisprudencial de dicho concepto según la casuística pragmática objeto de estudio, es decir, la hipótesis de servidores públicos sin prohibición taxativa en la Constitución, que inscribieron sus nombres como candidatos a cargos de elección popular –resultando elegidos en algunos casos– que fueron sancionados disciplinariamente y que posteriormente acudieron a la jurisdicción invocando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; o en el caso de funcionarios electos en cargos de elección popular, demandados en procesos de nulidad electoral o pérdida de investidura, bajo el cargo de haber violentado el régimen de inhabilidades y

la prohibición constitucional contenida en el artículo 127, en el entendido que no existe ley estatutaria que desarrolle dicho mandato constitucional.

Para ello debe decirse que la participación en política tiene fundamento normativo en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuyo artículo 21 se dispone que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país”. En el mismo sentido la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que en el artículo XX consagra para toda persona el derecho de tomar parte en el gobierno de su país y de participar en las elecciones populares. Igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos –dentro los que se encuentran los servidores públicos– gozan del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas y a tener acceso a las funciones públicas de su país. También la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobada en Colombia por medio de la Ley 16 de 1972 contempla en su artículo 23 como derechos políticos de todos los ciudadanos –lo que incluye a los servidores públicos– los de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Así mismo, la Organización Internacional del Trabajo ha previsto los derechos políticos de los servidores vinculados a la Administración Pública, tal como lo hace con el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo de 1978, aprobado en Colombia por medio de la Ley 411 de 1997. Dicho Convenio dispone en su artículo 9 que los

empleados públicos gozan de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio de la libertad sindical, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la condición que se tenga y de la naturaleza de las funciones del cargo, aparte que según Villegas “...concuera plenamente con el Artículo 127 constitucional, en cuanto por la naturaleza de sus funciones se refiere a quienes ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control” (Villegas, 2005, p. 219).

Pero ya antes en el ordenamiento jurídico colombiano se había regulado la participación en política de los servidores públicos. Así, la Reforma Constitucional de 1945 dispuso en su artículo 178:

Los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y los empleados subalternos de la misma, así como los del Ministerio Público, no podrán ser miembros activos de partidos políticos, ni intervenir en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio. La desobediencia a este mandato es causal de mala conducta, que ocasiona la pérdida del empleo.

Posteriormente el plebiscito de 1957 con la cual se introdujo como regla constitucional la carrera administrativa, y como un elemento básico de la misma, la independencia total entre la Administración Pública y la participación en política de los funcionarios de carrera (Diego Younes, 2018, p. 644).

El texto de la reforma es el siguiente:

Artículo 6°. 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 de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.

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

El Constituyente de 1957 entonces concibió la prohibición de intervenir en actividades partidistas y controversias políticas para los servidores públicos de carrera administrativa, so pena de incurrir en causal de mala conducta, a quienes se les dejó a salvo el derecho a votar. En esos términos los otros servidores públicos, como los de libre nombramiento y remoción, podían intervenir en política sin incurrir causal de mala conducta.

De la misma forma, los trabajadores oficiales tampoco estaban comprendidos en la prohibición referida porque el régimen de carrera no se les aplica (Villegas, 2005, p. 215).

Más tarde, Ley 19 de 1958 extendió la prohibición de intervención en política a todos los servidores públicos, sin importar la situación administrativa en la que se encontraran (servicio activo, período de prueba, licencia) y además dio mayor claridad sobre las conductas que constituyen intervención en política:

Artículo 12.- A los servidores públicos en período de prueba o de servicio activo, así como a los que se hallen bajo licencia ordinaria o de larga duración, les está vedada cualquier actividad que implique intervención en la política partidista o utilización de las funciones o

poderes de su cargo en beneficio de la organización o de las campañas de los partidos.

Les es especialmente prohibido:

- a) Formar parte de directorios o comités de los partidos políticos;
- b) Intervenir de cualquier manera en la organización de manifestaciones o de otros actos políticos de dichos partidos;
- c) Pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de la prensa hablada o escrita, temas de la misma naturaleza;
- d) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor, o para ejercer discriminaciones contra los mismos; y
- e) Coartar por cualquier clase de influencias o presión la libertad de sufragio de sus subalternos.

La forma como la citada ley reguló la prohibición en comento parece contravenir la reforma constitucional de 1957, pues en ésta el alcance de lo prohibido llegaba hasta los servidores públicos de carrera administrativa, mientras que la Ley 19 de 1958 la amplió a todos los servidores, extensión que se reiteró con el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968 que en todo caso dejó a salvo el derecho al sufragio.

Ahora bien, el artículo 10 del decreto 2400 de 1968 quedó parcialmente derogado por los artículos 110 y 127 de la Constitución Política de 1991 (Younes, 2018, p. 646) porque esta

Constitución permite a determinados servidores formar parte de actividades partidistas y de controversias políticas con las condiciones que establezca la ley.

En un sentido similar se expresa Villegas Arbeláez quien sostiene que la disposición sobre participación en política de los servidores públicos contenida en el plebiscito de 1957, así como “...sus respectivas normas legales son insubsistentes, dada la nueva regulación constitucional que en forma directa consagra tal derecho en su Artículo 127, inciso 2º y, por vía de remisión e interpretación, en los convenios o tratados sobre derechos humanos.” (Villegas, 2005, p. 219).

Efectivamente, el artículo 127 de la Constitución Política de 1991 establece las restricciones y prohibiciones para el ejercicio del derecho de participación política, vetándolo para los servidores que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, quienes tienen prohibido participar en política sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio; y los miembros de la Fuerza Pública quienes tampoco pueden votar. Respecto de los demás servidores públicos, poder participar en política es la regla general, en la forma y términos en que lo determine la *ley estatutaria* correspondiente.

De mismo modo, el artículo 127 establece que la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política, constituye causal de mala conducta. Esa disposición constitucional es desarrollada por la ley 734 de 2002 en su artículo 48, numeral 40º y en el nuevo Código General Disciplinario, ley 1952 de 2019, artículo 60, numeral 2º; en ambos casos, se establece dicho supuesto como falta gravísima.

La prohibición de tomar parte en actividades políticas para algunos servidores públicos se mantiene vigente, pero fue modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2004, así:

(...) A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad 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. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

(...) Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

(...) La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar causa o campaña política constituye causal de mala conducta (...).

Del análisis del texto original del artículo 127 y la modificación introducida con el Acto Legislativo 02 de 2004, tenemos que existe una variación en relación a los servidores a los que se dirigía la prohibición de participar en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas. Así mismo, el texto original del artículo 127 constitucional prohibía a los servidores públicos participar en las actividades de los partidos, movimientos y controversias políticas, acudiendo a los criterios *orgánico* y *funcional*; pero con la reforma contenida Acto legislativo 02 de 2004, solo se acudió al criterio *orgánico*, es decir, que mientras el texto original limitaba la participación en actividades políticas a los funcionarios que ejercieran jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa (criterio funcional) y a quienes se desempeñen en la rama judicial, órganos electorales y de control (criterio orgánico); el texto introducido en el

Acto Legislativo 02 de 2004, solo limitó dicho derecho a quienes se desempeñen en la Rama Judicial, órganos electorales, órganos de control y de seguridad (criterio orgánico).

Igualmente indicó que los demás servidores solo podrán participar en dichas actividades y en las condiciones que señale la ley estatutaria hoy inexistente. En efecto, si bien con la Ley 996 de 2005 se pretendió regular el alcance del derecho a participar en política de los servidores del Estado¹, la Corte Constitucional al estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 -Senado, N° 235-Cámara, que posteriormente se convertiría en la Ley 996 de 2005, declaró mediante sentencia C-1153 de 2005 la inexecutable del artículo 37 por considerar que “...la falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general”; y de las conductas permitidas en el artículo 39 solamente se mantuvo la de inscribirse como miembro de su partido, las demás se declararon inexecutable debido a su falta de concreción porque no se define de qué manera, durante cuánto tiempo y en qué espacios físicos el funcionario público que intervenga en política podrá participar en simposios, conferencias, foros y congresos organizados por el partido; tampoco se definen tales circunstancias para la participación como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudios o academias del partido. Por su parte, en lo atinente a la contribución a los fondos de los partidos, movimientos y/o candidatos; la

¹ Que en su artículo 37 permitía la participación en las actividades de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, sin ostentar en ellos representación alguna en sus órganos de gobierno o administración, ni dignidad en los mismos o vocería; en su artículo 38 determinó unas prohibiciones aplicables a todos los servidores públicos; el artículo 39 reguló las conductas permitidas, tales como: (i) participar en simposios, conferencias, foros, congresos que organicen sus partidos; (ii) inscribirse como miembros o militantes de sus partidos; (iii) formar parte como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos, sin ostentar cargo de dirección o dignidad en la respectiva organización; (iv) contribuir a los fondos de sus partidos, movimientos y/o candidatos, pero en ningún caso podrán autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos; y el artículo 40 previó las sanciones, al señalar que incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

ley no regula siquiera de manera mínima el monto, el momento y la forma (en dinero, en especie o con el servicio mismo del funcionario público) en que tales contribuciones pueden darse.

Ahora, la ausencia de ley estatutaria ha generado distintas interpretaciones en el seno del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

En el Consejo de Estado, hay criterios dispares concretamente en la hipótesis de servidores públicos que inscribieron sus nombres como candidatos a cargos de elección popular, acusados por ello de haber violentado el régimen de inhabilidades y la prohibición constitucional contenida en el artículo 127, en el entendido que no existe ley estatutaria que desarrolle dicho mandato constitucional.

Sobre el punto el alto tribunal se ha movido entre dos posiciones extremas. La primera, que sostiene que la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular sólo es posible cuando se expida la ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado, y mientras ello ocurre, son aplicables las leyes vigentes en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones. Esta tesis se mantuvo pacíficamente en el Consejo de Estado al menos desde el año 1992 (Sección Quinta, 1992, expediente 0779) hasta el año 1998 (Sección Segunda, 1998, expediente 1023) y luego de manera intermitente (Sección Segunda, 2017, expediente 11001-03-25-000-2013-00591-00(1152-13) y Sección Segunda, 2018, expediente 1001-03-25-000-2011-00520-00(2011-11)).

La otra postura del Consejo de Estado entiende que la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo

mencionado, posición menos consolidada que la anterior en cuanto al número de veces adoptada, pero respaldada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que la adoptó por lo menos desde el año 2003 (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2003, expediente PI-057) y acogida por las Secciones de dicha Sala en posteriores providencias como las de los años 2015 (Sección Quinta, 2015, expediente 08001-23-33-000-2014-00734-01), 2016 (Sección Primera, 2016, expediente 44001-23-33-002-2016-00114-01(PI)) siendo la más reciente la del 26 de septiembre de 2017 (Sección Quinta, 2017, expediente 25000-23-4100-000-2015-02491-01).

Por su parte, la Corte Constitucional parece de acuerdo en algunas sentencias (Corte Constitucional, sentencia T- 438 de 1992 y C-454 de 1993) con la postura según la cual, la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado. Estimó la Corte que no todos los funcionarios públicos al participar en la política están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general; y que es claro que la Constitución de 1991 consagra, como principio general, que los empleados públicos pueden participar en política y se encarga de establecer ella misma las excepciones a ese principio, es decir, al establecer que los servidores tienen taxativamente prohibida la participación en política.

No obstante, en providencias más recientes (Corte Constitucional, sentencia C- 794 de 2014 y C- 379 de 2016) consideró que a los servidores públicos les será posible disponer del derecho a participar en las actividades de los partidos, movimientos y en las controversias políticas, solo cuando se apruebe la ley estatutaria, con tres limitaciones provenientes directamente de la Constitución:

(...) (i) Su ejercicio no puede ser abusivo (art. 95.1); en segundo lugar, (ii) no puede desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4); en tercer lugar, (iii) el ejercicio del derecho referido solamente procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio. (Corte Constitucional, sentencia C- 794 de 2014).

Para la Corte Constitucional la falta de expedición de la ley que defina el contenido y alcance de la participación en política, ningún empleado público tiene un derecho subjetivo que le permita participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas, y la contravención de lo indicado “...autoriza a las autoridades disciplinarias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 48.39 de Ley 734 de 2002, iniciar las investigaciones que correspondan e imponer las sanciones” (Corte Constitucional, sentencia C- 794 de 2014).

Dentro del análisis de las sentencias que contemplan el supuesto aquí expuesto, se encuentra que la interpretación del alcance del mandato constitucional 127-3, no ha sido uniforme y oscila entre la interpretación de quienes sostienen que la expedición de la ley es condición necesaria para la participación y los que asumen que su ausencia no constituye un obstáculo para ello.

Conclusiones.

Este trabajo se propuso como objetivo general establecer el alcance de las reglas establecidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de participación

política de servidores públicos de elección popular, como expresión de la democracia participativa, a partir de la Constitución Política de 1991.

Con tal propósito se estableció que la participación en política no es un concepto aislado ni se encuentra desarrollado de manera independiente en la Constitución Política colombiana, ya que deviene propiamente de esa forma rousseauiana de entender la democracia como libertad humana inalienable e irrenunciable, y tiene una historia propia en Colombia y en su Constitución de 1991 que contempla distintas formas de democracia participativa como el voto, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, el referendo, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa; además del derecho a conformar movimientos y agrupaciones políticas, todo lo cual tiene como objetivo fortalecer el concepto de la libre determinación de los pueblos.

La participación en política, como expresión de la democracia participativa, es un derecho de todo ciudadano reconocido no solo en instrumentos internacionales sino en el ordenamiento jurídico interno, que consiste en poder intervenir en la conformación, actividad y decisiones del gobierno, en elegir y ser elegido en cargos públicos, lo cual implica el derecho a formar parte en actividades partidistas. Además, la participación en política supone el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión, en tanto que en tal participación subyace la idea de lo que se piensa que es lo mejor para la sociedad en la que se vive, así como el derecho a convertir en realidad ese ideal a través del proselitismo que se profesa en los movimientos y partidos políticos.

Ahora bien, la situación del ciudadano que participa en política, siendo un particular sin vínculo con el Estado, es diferente de la del empleado público que interviene en esa actividad, pues con tal investidura podría sacar ventaja frente al primero, al aprovecharse de las funciones, las atribuciones o los recursos que el cargo le provee, para obtener beneficios electorales.

Es por ello que el ordenamiento jurídico ha establecido ciertas pautas para el ejercicio del derecho a participar en política de los servidores públicos, tal como lo hace el artículo 127 de la Constitución Política que les prohíbe definitivamente a algunos: los que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control y de seguridad; sin perjuicio del derecho al sufragio que en todo caso no lo tienen los miembros de la fuerza pública. Los otros servidores, esto es, los no contemplados en la prohibición, pueden intervenir en actividades políticas con las condiciones que establezca la respectiva ley estatutaria.

Y es precisamente la ausencia de una ley estatutaria que determine esas condiciones, lo que ha resultado problemático para servidores públicos sin la prohibición constitucional expresada, que se inscriben como candidatos a cargos de elección popular y luego son investigados disciplinariamente o enjuiciados en procesos de nulidad electoral o pérdida de investidura por participación en política quebrantando el régimen de inhabilidades y la prohibición constitucional contenida en el artículo 127 de la Constitución, en el entendido que no existe ley estatutaria que desarrolle dicho mandato constitucional.

Sobre el punto, como quedó visto, existen algunas reglas jurisprudenciales establecidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, sin que haya una línea sólida que ofrezca seguridad jurídica, debiendo decir de antemano que no hay una posición uniforme al respecto:

- Una de las reglas señala que la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular sólo es posible cuando se expida la ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado. Esta regla estuvo vigente en la jurisprudencia del Consejo de Estado desde 1992 hasta 1998, y retomada con intermitencia en el año 2017 y 2018.

La tesis anterior la sustentó el Consejo de Estado sobre la idea de que el derecho a intervenir en política de los empleados públicos que excepcionalmente permite el artículo 127 no es un derecho absoluto sino que tiene límites de ahí que la ley contempla restricciones como, por ejemplo que solo pueden elegir quienes estén inscritos en el correspondiente censo, ser elegidos los ciudadanos que reúnan las calidades exigidas para el cargo y respecto de los cuales no concurren causales de inelegibilidad.

Por lo anterior es que el Consejo de Estado, bajo la regla en mención, consideró aplicables las normas jurídicas anteriores a la Constitución de 1991 que establecían inhabilidades como el artículo 83 del Decreto 1332 de 1986 que tenía por inhábil para ser elegido concejal a quien se desempeñara como empleado público dentro de los seis meses anteriores a la elección. En esta hipótesis por ejemplo, la nulidad de la elección no era propiamente por la participación en política del demandado sino concretamente por la aplicación de una norma especial que contemplaba la susodicha inhabilidad.

Y para defender la constitucionalidad de las disposiciones legales anteriores a la Constitución de 1991 que establecían inhabilidades para ocupar cargos públicos de elección popular, el Consejo de Estado indicó que el artículo 127 de la Carta no habla de causales de inhabilidad como para deducir la derogatoria tácita de aquellas. Aquí parece haber una impropiedad del Consejo de Estado porque si bien el artículo 127 de la Constitución no habla expresamente de inhabilidades que sí son tratadas en disposiciones legales previas a la Constitución, ello no permite afirmar que no haya derogatoria tácita, ya que aunque el 127 no diga expresamente “inhabilidades” la prohibición genérica de participar en política trae una consecuencia similar a la de las inhabilidades legales.

- La otra regla, contraria a la anterior, consiste en que la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular es posible sin ley estatutaria que desarrolle el artículo mencionado.

Esto por cuanto se entiende que el derecho a participar en política es un derecho fundamental que no está prohibido para los empleados públicos mencionados en el inciso 3 del artículo 127 de la Constitución, razón por la cual, la omisión del legislador frente al deber de reglamentar esa participación no puede entenderse como una limitación de la misma, aclarando que el ejercicio de tal derecho no permite beneficiarse del cargo estatal, sus bienes o recursos, así como tampoco ejercer la actividad política en horario de servicio.

Dentro de la regla en mención la Sección Quinta estimó que el hecho de participar en política por parte de un empleado público no constituye causal de nulidad electoral porque este medio de control implica la comparación de un acto administrativo con una norma superior, no la comparación de un acto administrativo con la conducta (participar en política) del destinatario del acto. Igualmente, que el ejercicio de la medicina por parte de un empleado público no está previsto como actividad prohibida por el artículo 127 de la Constitución.

Por otro lado, la Corte Constitucional se ha movido también entre las dos reglas indicadas; así, unas veces dijo que no era necesaria la ley estatutaria para la intervención en política de los servidores públicos autorizados para ello por el artículo 127-3 de la Constitución como candidatos a cargos de elección popular (Sentencias T- 438 de 1992 y C-454 de 1993); porque no todos los funcionarios públicos al participar en la política están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general; y que la Constitución de 1991

consagra, como principio general, que los empleados públicos pueden participar en política salvo las excepciones que ella misma establece.

Sin embargo, en providencias (Sentencias C- 794 de 2014 y C- 379 de 2016) consideró que a los servidores públicos les será posible disponer del derecho a participar en las actividades de los partidos, movimientos y en las controversias políticas, solo cuando se apruebe la ley estatutaria.

Además, la Corte Constitucional ha aclarado lo siguiente:

- El artículo 127 de la Constitución no prohíbe que los servidores públicos participen en la deliberación de los asuntos públicos, de interés colectivo y distintos a aquellos de índole partidista, como por ejemplo, la intervención en el plebiscito para refrendar el Acuerdo de Paz con las FARC.
- La expresión “controversias políticas” tiene una connotación partidista o proselitista.
- Los servidores públicos tienen prohibido hacer contribuciones a los partidos, movimientos políticos o candidatos, así como inducir a otros a que lo hagan.
- Se prohíbe a los servidores públicos utilizar su cargo para imponer o respaldar una campaña política.
- El que un empleado público pueda intervenir en política no le autoriza a abusar de su cargo para sacar ventaja de él en una contienda política, ni para aprovecharse de los bienes estatales, recursos y el horario de servicio.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/DECLARACION%20UNIVERSAL%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.php>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

Ávila, Ariel (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá: Planeta.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Légis. 41°. Edición.

Constitución Política de Colombia. (1886). Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

Cruz Villalón, Jesús. (2016) *La metodología de la investigación en el derecho del trabajo*. En: Revista Temas Laborales, Madrid. (73 – 121).

Duverger, Maurice (1981). *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Françoise, Ariel (2000). *El Crepúsculo del Estado-Nación Una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. París: UNESCO –Programa Most.

Fals Borda, Orlando (1991). *Democracia y participación. El reciente caso de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.

Fals Borda, Orlando (1991). *La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia*. En: Análisis Político. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, No 14, sept- dic 1991. pp. 46-58.

Gómez, Luis (2011). *Un espacio para la investigación documental*. En: Revista Vanguardia Psicológica, clínica teórica y práctica, Volumen 1, número 2, octubre-marzo de 2011. Bogotá: Universidad Manuela Beltrán, 223-236.

Hobsbawm, E. (2003). *La era de la Revolución, 1989-1948*. Barcelona: Crítica

Huntington S. and Joan M Nelson (1976). *No easy choice, Political Participation in the Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Jalife, Alfredo. (2010). *El híbrido mundo multipolar, un enfoque multidisciplinar*. México: Orfila.

Locke, John (1991) *Essay on civil government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Montesquieu, Ch. (1845) *El espíritu de las leyes*. Madrid: Don Marcos Bueno.

Novena Conferencia Internacional Americana. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de:
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

Palacio, Marco (1995) *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma. P 189.

Rousseau (1923) *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Calpe.

Rousseau, Juan Jacobo (1762). *El contrato social*. Consulta en línea: www.elaleph.com, abril de 2019.

República de Colombia, Congreso de la República. (30 de diciembre de 1972). Ley 16 de 1972, “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1572401>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

República de Colombia, Congreso de la República. (5 de noviembre de 1997). Ley 411 de 1997, “Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=335>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

República de Colombia, Congreso de la República. (26 de diciembre de 1968). Ley 74 de 1968, “por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019

República de Colombia, Congreso de la República. (18 de noviembre de 1958). Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa]. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

República de Colombia, Presidencia de la República. (19 de septiembre de 1968). Decreto 2400 de 1968, “por la cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1198>. Fecha de consulta: 27/Nov/2019.

República de Colombia, Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria. (7 de julio de 2017) Fallo de Segunda Instancia 161-6569 – IUS 2015-374948 - IUC D – 2015-816079. [P. Jaime Mejía Ossman]. Recuperado de:
<https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/index.jsp?option=co.gov.pgn.relatoria.frontend.component.pagefactory.PirelTesouroPageFactory>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (18 de julio de 2016) Sentencia C- 379. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de octubre de 2014) Sentencia C- 794. [MP. Mauricio González Cuervo]. Recuperado de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de noviembre de 2005)
Sentencia C- 1153. [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra]. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1153-05.htm>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de octubre de 1993)
Sentencia C- 454. [MP. José Gregorio Hernández Galindo]. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-454-93.htm>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. (01 de julio
1992) Sentencia T- 438. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-438-92.htm>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. (11 de mayo de
1992) Sentencia T- 003. [MP. Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz]. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-003-92.htm>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (18 de
marzo de 1992) Concepto número 430. [MP. Jaime Paredes Tamayo]. Recuperado de:

<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (03 de diciembre de 2013) Concepto 11001-03-06-000-2013-00534-00. [MP. Álvaro Namen Vargas]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (19 de julio de 2018) Sentencia 11001-03-25-000-2011-00520-00(2011-11). [MP. Wilson Neber Arias Castillo]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (26 de octubre de 2017) Sentencia 11001-03-25-000-2010-00290-00(2388-10). [MP. William Hernández Gómez]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (26 de septiembre de 2017) Sentencia 25000-23-4100-000-2015-02491-01. [MP. Rocío Araujo Oñate]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. (17 de agosto de 2017) Sentencia 11001-03-25-000-2013-00591-00(1152-13). [MP. Carmelo Perdomo Cuéter]. Recuperado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (27 de julio de 2017) Sentencia 18001-23-40-004-2017-00014-01(PI). [MP. Hernando Sánchez Sánchez]. Recuperado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (25 de mayo de 2017) Sentencia 11001-03-25-000-2011-00272-00(0981-11). [MP. William Hernández Gómez]. Recuperado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (17 de noviembre de 2016) Sentencia 44001-23-33-002-2016-00114-01(PI). [MP. Roberto Augusto Serrato Valdés (E)]. Recuperado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (14 de mayo 2015) Sentencia 08001-23-33-000-2014-00734-01. [MP. Susana

Buitrago Valencia]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A. (26 de marzo de 2014) Sentencia 11001-03-25-000-2013-00117-00(0263-13). [MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (27 de marzo 2009) Sentencia 47001-23-31-000-2007-00523-01. [MP. María Nohemí Hernández Pinzón]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (06 de marzo de 2009) Sentencia 76001-23-31-000-2008-00205-01. [MP. Filemón Jiménez Ochoa]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (28 de enero de 2003) Sentencia 11001-03-15-000-2002-1098-01(PI-057). [MP. Jesús María Lemos Bustamante]. Recuperado de:

<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Segunda, Subsección A. (8 de octubre de 1998) Sentencia CE-SEC2-EXP1998-N11023.
[MP. Nicolás Pájaro Peñaranda]. Recuperado de:

<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Quinta. (10 de junio de 1993) Sentencia CE-SEC5-EXP1993-N0927. [MP. Luis Eduardo
Jaramillo Mejía]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Quinta. (21 de mayo de 1993) Sentencia CE-SEC5-EXP1993-N0978. [MP Miguel Viana
Patiño]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.
Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Quinta. (26 de marzo de 1993) Sentencia 1531-CE-SEC5-EXP1993-N0937. [MP Luis
Eduardo Jaramillo Mejía]. Recuperado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta:
16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (26 de marzo de 1993) Sentencia 1597-CE-SEC5-EXP1993-N0923. [MP. Miren De La Lombana De Magyaroff]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (19 de marzo de 1993) Sentencia 1429-CE-EC5-EXP1993-N0913. [MP. Miren De La Lombana De Magyaroff]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (5 de marzo 1993) Sentencia CE-SEC5-EXP1993-N0885. [MP. Miguel Viana Patiño]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (5 de marzo de 1993) Sentencia 1250-CE-SEC5-EXP1993-N0882. [MP. Miguel Viana Patiño]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (4 de diciembre de 1992) Sentencia 1488-CE-SEC5-EXP1992-N0806. [MP.

Miguel Viana Patiño]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (6 de noviembre de 1992) Sentencia 1392-CE-SEC5-EXP1992-N0779. [MP Jorge Penen Deltieure]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (29 de octubre de 1992) Sentencia 1322-CE-SEC5-EXP1992-N0785. [MP Amado Gutiérrez Velásquez.]. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>. Fecha de consulta: 16/jul/2019.

Urán, Carlos H (1984). *De la democracia representativa a la democracia participativa* Bogotá: Boletín del Movimiento Popular-MP, febrero, No 2.

Villegas Arbeláez, Jairo. (2005). *Derecho administrativo laboral. Relaciones colectivas y aspectos procesales Tomo 2*. Bogotá: Legis.

Younes Moreno, Diego. (2018). *Derecho administrativo laboral. Decimotercera Edición*. Bogotá: Temis.

Younes Moreno, Diego. (2016). *Curso de derecho administrativo. Décima Edición*. Bogotá: Temis.