

Los ámbitos y límites de participación política en Colombia en la perspectiva del servidor público. Un problema jurídico

Jensy Natalia López Oliveros
Abogada Universidad Surcolombiana
yelo0203@hotmail.com

Juan Manuel Carrillo Torres
Abogado especialista en derecho público y administrativo Universidad Externado y
Nacional.
juanmanuelct@yahoo.es

RESUMEN

Los constantes pronunciamientos diametralmente opuestos entre las Altas Cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado) y la Procuraduría General de la Nación, viene ocasionado una incertidumbre jurídica respecto al alcance y límites de la participación en política por parte de los servidores públicos en Colombia. El presente artículo se propone dar claridad, respecto a que servidores públicos pueden intervenir en política, sin trasgredir el régimen de las prohibiciones establecidas en la constitución y la ley. De acuerdo al análisis realizado a la Constitución Política de 1991, jurisprudencia de las Altas Cortes y normatividad que desarrolla el tema, se encontró que la prohibición para participar en política por parte de los servidores públicos no es una regla general, sino que por el contrario es una restricción que compromete a un grupo en particular. Se pudo concluir que la Constitución de 1991 estableció como principio la participación política de los servidores públicos, convirtiendo la participación en regla y la restricción en la excepción, además de establecer que la prohibición de la participación en política se deriva del propósito estatal de neutralidad en la toma de decisiones, pues no es permitido utilizar el cargo para realizar proselitismo político. La prohibición de tomar parte en las controversias políticas no es general para todos los servidores del estado, sino que únicamente cubija a los enunciados expresamente en la norma.

PALABRAS CLAVE

Participación Política; Jurisprudencia; Servidor Público; Derecho Fundamental.

ABSTRACT

Constant diametrically opposed statements between the High Courts (Constitutional Court and the State Council) and the Attorney General's Office, have caused legal uncertainty regarding the scope and the limits of political participation by public servants in Colombia. This article aims to provide clarity regarding the involvement of public servants in politics, without transgressing the system of prohibitions established in the Constitution and the Law. According to the analysis made to the 1991 Colombian Political Constitution, jurisprudence of the High Courts and regulations that develops the topic, it was found that the ban to participate in politics on the part of public servants is not a rule, but, on the contrary it is a restriction that commits to a particular group. It was concluded that the 1991 Colombian Political Constitution established the political participation of public servants as a principle, making participation a rule, and restriction the exception, besides of establishing that the ban on participation in politics stems from the purpose of state neutrality in decision making, since it is not permitted to use the position for political proselytism. The prohibition on taking part in political disputes is not general to all the servants of the state, but it only protects those who are expressly set forth in the law.

KEYWORDS

Political Participation; Jurisprudence; Public Servant; Fundamental Right.

INTRODUCCIÓN

Constituye una preocupación inmensa para el servidor público en Colombia participar en las actividades de naturaleza política por el simple temor de ser descubierto, denunciado, investigado y sancionado por los órganos de control, especialmente por La Procuraduría General de La Nación, entidad encargada de vigilar la conducta de los empleados del estado.

Al margen de lo anterior y muy a pesar del desconocimiento e incertidumbre que se genera por los problemas jurídicos que les puede acarrear, en forma oculta muchos servidores públicos participan de manera activa en procesos electorales, ejercen proselitismo político, manifestaciones partidistas, amparados en el anonimato de sus funciones y ejerciendo un rol importante para promover ideologías, partidos y candidatos, motivados por un sinnúmero de intereses, que tradicionalmente a lo largo de la historia política de nuestro país, se han vuelto prevalentes y significativos.

Sin entrar a cuestionar comportamientos políticos ni tampoco el sistema electoral del país, interesa para nuestro trabajo de investigación, identificar el ámbito y los límites en que un servidor público a la luz de la Constitución y el marco legal, en armonía con la jurisprudencia de las altas cortes, puede o no ejercer actividades de orden político y los problemas jurídicos que le puede generar dicha actividad.

Es importante, antes a abordar este análisis, realizar un examen del concepto de participación política y servidor público, para determinar las diferentes formas en que los servidores públicos pueden ejercer activismo convencional o no convencional, dependiendo de la naturaleza del empleo y si dicho comportamiento está o no respaldado en la Constitución y la Ley, para ubicarnos en el margen de las posibilidades de participación política que las normas del país han dispensado.

Igualmente, analizaremos la concepción filosófica de La Constitución de 1991 que inspiró el derecho a la participación política en Colombia, su evolución y alcances hermenéuticos frente al rol político que puede ejercer un Servidor público, cuyo debate en la Comisión Tercera de la Constituyente fue de trascendental importancia, para comprender su enfoque finalista, a fin de poder dilucidar las posiciones que hoy separan a La Procuraduría General de la Nación de las altas Cortes respecto a su interpretación y el poder sancionatorio.

Los servidores públicos en el país sin importar el cargo que desempeñen en las diferentes entidades del estado, deben conocer antes de participar en actividades de naturaleza política, la extensión del derecho, como también las restricciones que de él se tiene, dependiendo de varios factores, entre ellos: la naturaleza del empleo, las condiciones del ejercicio y su temporalidad, las cuales están circunscritas en la Constitución y la ley para establecer si les está permitido hacerlo o si por el contrario existen limitaciones, atendiendo a dichas variables.

Para efectos de desarrollar el presente trabajo se dará respuesta al siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los ámbitos y los límites de participación política en Colombia, en la perspectiva del servidor público, atendiendo a la naturaleza general de los cargos y a la normatividad vigente interpretada por la jurisprudencia nacional?

Para resolver el cuestionamiento planteado en el problema de investigación, se utilizará el método descriptivo en cuanto al estudio histórico y actual de referencias jurisprudenciales, alternando con el método analítico-propositivo, en cuanto hacer observaciones, críticas y posturas personales desde el punto de vista jurídico argumentativo y se esbozarán de igual forma las apreciaciones y sugerencias personales de los autores. Seguramente nuestros lectores encontrarán muchas referencias de la jurisprudencia Nacional a partir de La Constitución de 1991 que se ha encargado en algunas sentencias de abordar el tema objeto de estudio, toda vez que no hay literatura de la doctrina nacional, que aparte de citar normas constitucionales y legales, hayan abordado con profundidad el estudio de la participación política del servidor público en Colombia en sus diferentes manifestaciones, modalidades, prohibiciones, restricciones, cuando participa en asuntos que de suyo se constituyen en incertidumbre.

1. DESARROLLO

1.1. La participación política. concepto, formas y generalidades

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista. Esta noción nos lleva a los conceptos del libre intercambio de ideas y opiniones, en la participación activa que tiene los ciudadanos respecto a la toma de decisiones que los afectan, a la tolerancia, diversidad, como también las diferentes concepciones del mundo de los diferentes grupos étnicos que conforman la sociedad¹.

Las múltiples relaciones que se generan en la comunidad, donde confluyen los anhelos, aspiraciones, opiniones y diferencias marcan una gama de las más interesantes facetas del ser humano hacia la inclusión en los procesos donde tiene asiento las ideas y el activismo político.

La sociedad en que vivimos se comporta de diferentes maneras de acuerdo a los intereses que en su interior subyacen, no todos propositivos, muchos de ellos antagónicos al que pueden considerar el “deber ser”, pues la conjugación de maneras de pensar hace que se prolifere el ejercicio permanente del uso del lenguaje y la acción hacia la conquista de los intereses de grupo.

Todos de alguna manera, nos vemos involucrados en los procesos sociales, políticos y culturales, en los cuales asumimos un rol, dependiendo del grado de interés o satisfacción que tengamos, trayendo consigo la movilización externa de las acciones individuales o colectivas que propenden legitimar y ejercer influencia en otras personas con similares aspiraciones hacia la conquista del dominio por la causa que se ejerce.

El ejercicio del activismo y el poder generan distintas reacciones en el grupo, debido a las diferentes formas de pensar, asimilar e interpretar la realidad, asumiendo el individuo

¹.“La fórmula del artículo primero de la Constitución, ampliada y respaldada a través de todo el texto fundamental, según la cual Colombia se define como un estado social de derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo colombiano”. (CConst, T-406/1992, C. Angarita).

desde una actitud pasiva a una activa o beligerante, lo que conlleva la conformación de grupos de apoyo o presión, dependiendo las circunstancias del momento particular emanadas de las fuentes de poder.

Lo anterior nos conecta en la relación directa que se establece entre el individuo con la sociedad, entendida para nuestro estudio, como el conjunto de seres humanos que interactúan en forma permanentemente alrededor de intereses, sentimientos, motivaciones, preferencias, disensos y demás manifestaciones que se expresan positiva o negativamente de diferentes maneras, las cuales pueden ser o no aceptadas por el conglomerado humano que fija las pautas de comportamiento y traza las líneas de tolerancia que se hacen visibles cuando están descritas en el ordenamiento legal e invisibles si emanan como resultado del impulso que desborda la pasión en el actuar.

El consenso o disenso que causa para algunos o para el colectivo social, ideas o acciones encaminadas a controvertir el orden existente que para otros es considerado el ideal se expresan de manera convencional o no convencional, donde las opiniones y críticas ocupan un lugar preponderante en la democracia de acuerdo a la posición en que cada uno se encuentre respecto a su nivel de afectación. Por lo tanto, la manera de pensar, opinar y participar constituyen elementos destacables respecto a la influencia que se genera, cuando se ejerce liderazgos que concitan la atención de los otros o que identifican sus aspiraciones, desavenencias en actuaciones concretas en el contexto de la democracia.

Las relaciones que se establecen entre el Estado y sus servidores para el ejercicio de la función pública, estos a su vez con los particulares y organizaciones sociales marcan el punto central del desarrollo constitucional del principio de la democracia participativa que facilita a todos los ciudadanos tomar parte en los asuntos sociales, políticos, económicos que afectan a la comunidad.

Nuestro sistema democrático garantiza las libertades de expresión, reunión y de asociación así como el derecho de la protesta pacífica, lo cual contribuye a que en forma libre pero con las limitaciones contenidos en los cánones constitucionales y legales, los servidores del estado participen constituyéndose este derecho en la regla y no en la excepción como procuraremos a los largo de nuestra investigación demostrar².

No en vano, se invoca el mecanismo de la democracia como la fórmula más adecuada para que fluyan las diferentes formas de pensamiento, necesarias en el debate permanente al que toda sociedad se somete, por el simple hecho de vivir en comunidad, en medio de las más diversas formas de pensar, sentir, padecer que caracterizan al ser humano. Ese universo que hay en cada persona es muestra de las dificultades que se presentan para alinderar un propósito, idea o la solución de un problema. La política se genera de la espontaneidad, de la necesidad de encontrar alternativas, de vernos involucrados en los diferentes procesos que nos interesan o que no compartimos a fin de contribuir positiva o negativamente en su definición.

Mientras mayor participación se garantice al interior de una sociedad, mayor será el nivel de satisfacción y de resolución a sus diferencias, lo cual atenúa los diferentes niveles de protesta y de violencia que se pueden generar como producto de la adopción de una medida colectiva que en esencia se traduce en una disposición que involucra a todos o a una parte del conglomerado en favor o en contra.

². La Corte Constitucional se ha referido en el sentido de precisar los alcances del concepto de la democracia participativa lo cual constituye un proceso abierto y libre, a cuya realización debe contribuir tanto los particulares como como todas las autoridades, incluida la fuerza pública. "... Los derechos políticos de participación (C.N. art 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre solo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.N art 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.N, preámbulo, art 2)...” (C. Const. T-439/1992. E. Cifuentes).

Se ha entendido que el servidor público puede manifestarse en nuestra democracia de diferentes maneras, siempre y cuando el despliegue de sus actividades políticas estén permitidas por las normas sobre la materia y no traspasen el umbral establecido en el ordenamiento jurídico lo cual le puede acarrear sanciones disciplinarias o penales igualmente prescritas en las leyes destinadas a proteger otra gama de derechos no menos importantes, que aseguran la imparcialidad, neutralidad e igualdad entre las cargas que pueden inclinarse a favor de quienes ostentan la investidura de servidor del estado frente al particular que está desprovisto de dicho privilegio, a fin de garantizar el equilibrio justo que se debe dar en una democracia participativa, pluralista e incluyente, teniendo muy en claro que los límites y restricciones están fijados en la constitución y la ley no más allá de la previsión contenida en la carta política.³

La participación política dependiendo de su forma y método, puede clasificarse de dos maneras:

a) **Participación política convencional:** está relacionada con las acciones llevadas a cabo durante un proceso electoral; esta participación es fomentada desde el poder del estado y la Constitución.

Para Kaase y Marsh (1979b), la **participación política convencional** incluye "aquellos actos de compromiso político que están directa o indirectamente relacionados con el proceso electoral" (p.84). Para Verba y Nie (1972) a esta categoría hacen parte: las actividades de campañas políticas, actividad comunitaria, contactos con la administración y el voto (Delfino y Zubieta, 2010, p.216).

³. "Es claro que tanto el constituyente como el legislador han pretendido, desde antaño, preservar la total imparcialidad, objetividad y transparencia dentro de la actividad que cada uno de los servidores públicos para lograr que su función esté al servicio del estado y de la comunidad, sin inclinar su actuar hacia determinados intereses particulares o grupales. Así, en cuanto al proceso electoral mismo, la situación se encamina hacia ese mismo fin y por ello tanto el constituyente como el legislador han logrado previsiones para en manera alguna dichos servidores se parcialicen o inclinen el aparato estatal a favor de una determinada corriente, causa o movimiento ". (Directiva Unificada No 02 del 23 de Febrero de 2007. Procuraduría General de La Nación).

La participación política indica el derecho de la ciudadanía; es decir, un derecho al sufragio que no se mide por clases sociales, partidos, sexo o educación. Se da en toda democracia y es un derecho consagrado por la ley, por lo cual puede fácilmente ser controlada y verificada.

b) **Participación política no convencional:** Se refiere a acciones tales como las peticiones, las manifestaciones legales, el boicot, las huelgas legales e ilegales, el daño a la propiedad, los sabotajes, la violencia personal etc. Esta participación va más allá de los mecanismos institucionales de participación “y todas las que se expresen en los distintos grados de violencia y que suponen un enfrentamiento con la legalidad establecida” (Fernández, 1999, p.7).

Es importante realizar esta diferenciación para determinar si ciertas acciones no tradicionales pueden ser consideradas como actividades políticas permitidas o si por el contrario son reprimidas por la ley cuando se involucra un servidor público que en forma activa y bajo su responsabilidad exterioriza oposición al mismo estado a través de los medios no convencionales a quien paradójicamente le asiste un mayor nivel de compromiso y fidelidad.

La participación política es, ante todo la suma de todas aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad interviene en la selección de los gobernantes y de una manera directa e indirecta, en la formación o construcción de las políticas de gobierno.

Según Van Deth (2001), aunque las definiciones de diferentes autores enfatizan diferentes aspectos de modo diverso hay cuatro puntos en los que suelen acordar: a) hace referencia a la gente en su rol de ciudadanos y no como funcionarios civiles o políticos; b) es entendida como actividad (acción); c) las actividades definidas como participación política deben ser voluntarias y no producto de una orden dada por la clase dominante o alguna ley o regla; d) se relaciona con el gobierno y la política en sentido amplio y no se restringe a las acciones tomadas en el congreso o parlamento o el voto. (Delfino y Zubieta, 2010, p.215).

Por lo tanto, los ciudadanos pueden participar activamente en una sociedad de diferentes maneras, pero indiscutiblemente el voto es el mecanismo democrático más importante para la expresión de la igualdad sin importar la condición social, económica, religiosa, política etc.⁴

1.2. Noción y clasificación de servidores públicos

Con fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política, los servidores públicos son todas las personas naturales que trabajan al servicio del estado y la comunidad en cualquiera de las ramas del poder, ya sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas, por servicios y que ejercen funciones en la forma prevista en la constitución, la ley o reglamento.

En la sentencia C-222 de abril 14 de 1999, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte Constitucional estableció: *“La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada – servidores públicos – para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos – por importantes que ellos sean – en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones ...”*.

Asimismo la Sala de Consulta y Servicio Civil mediante concepto 855 de 1996 se refirió al servidor público de la siguiente manera: *“el servidor público es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están “al servicio del Estado y de la comunidad” y deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”*.

⁴ El desarrollo del derecho electoral desde el siglo XIX ha llevado a la formulación y aceptación general de cuatro principios clásicos del sufragio, de acuerdo con los cuales el voto debe ser universal, igual, directo y secreto. (CConst,T-261/1998. E. Cifuentes).

De lo anterior, se puede inferir que según el artículo 123 de la Constitución se establecen cuatro clases de servidores del estado:

- Los miembros de corporaciones públicas
- Los empleados públicos
- Los trabajadores oficiales
- Los particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas.

Los miembros de corporaciones públicas.- Son servidores del estado elegidos mediante el voto popular. A nivel nacional, los congresistas, senadores y representantes a la cámara, a nivel departamental los diputados y a nivel distrital y municipal, los concejales, los ediles y los miembros de las juntas administradoras locales. Estos servidores no tienen vinculación laboral con el estado.

Congresistas: En Sentencia Unificadora SU-712/13 la Corte Constitucional establece: *“En el caso de los congresistas de la República, la Constitución prevé que, en su calidad de servidores públicos de elección popular, su conducta sea vigilada disciplinariamente por el Procurador General de la Nación...”*.

Diputados: Sobre su calidad de servidores públicos, la Corte Constitucional, en la sentencia C-671 del 14 de julio de 2004, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño, señaló: *“De otra parte, de conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política, los diputados, como miembros de las asambleas departamentales, son servidores públicos, están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”*.

Concejales: El Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de marzo de 2005, proferida dentro del expediente radicado con el Número 44001 2331 000 2004 00056 01 (PI), Consejero Ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sostuvo: *“No hay lugar a discusión que los concejales tienen la calidad de servidores públicos, en tanto son miembros de una corporación administrativa territorial, y el artículo 123 de la Constitución Política los cataloga o define como tales al decir que “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado”.*

Ediles: La Corte Constitucional, en sentencia C- 715 de 1998, señaló: *“(…) que si bien es verdad que los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad”.*

Los empleados públicos: son funcionarios pertenecientes a las entidades estatales con vinculación laboral, legal y reglamentaria definida de manera unilateral por parte del estado. Su vinculación es también denominada estatutaria, que significa acto administrativo de nombramiento por parte de la autoridad competente, quien es el nominador y acto de posesión por parte del empleado para dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 122 de la Constitución Política que determina *“Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar los deberes que el incumben”.*

De conformidad con el artículo 5 del Decreto ley 3135 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, son empleados públicos, las personas que prestan sus servicios a nivel nacional, en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales y a nivel territorial en los Departamentos, Distritos, y Municipios.

La ley 909 de 2004 establece en su artículo 5 la clasificación de los empleos en las entidades y organismos regidos por dicha Ley y consagra, como regla general, que los empleos son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas de acuerdo con su legislación. Además, señala los criterios para la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción. (Arciniegas, Manrique y Duarte, 2009, p.14).

Los trabajadores oficiales: Son los que laboran en la construcción, mantenimiento o sostenimiento de obra pública en los distintos órganos del estado que tienen a cargo actividades de obra pública y los que prestan sus servicios a empresas industriales y comerciales del estado y en sociedades de economía mixta en donde el estado tiene participación mayoritaria, con excepción de quienes se desempeñan en actividades de dirección y de confianza, mediante vinculación laboral a través de contrato de trabajo. La permanencia depende de la duración del contrato de trabajo y de la eficiencia. Son trabajadores oficiales:

a. Atendiendo a la labor que desempeñan; los que prestan sus servicios en la construcción o sostenimiento de obras públicas.

b. En razón de la naturaleza jurídica de la entidad para lo cual con excepción de quienes se desempeñan en actividades de dirección y de confianza (artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968).

Esta clasificación es la que han venido avalando las altas cortes de justicia, no obstante la doctrina plantea que además de los anteriores criterios para definir la naturaleza de trabajador oficial, lo son también todos aquellos que cumplen funciones idénticas a la de los particulares, como podrían ser los secretarios, los conductores, los auxiliares, los celadores entre otros.

El Doctor Jaime Villegas Arbeláez, sostiene que los trabajadores oficiales no son solamente los que laboran en la construcción, mantenimiento o sostenimiento de las obras públicas o los que prestan sus servicios en la empresas industriales y comerciales del estado y en las sociedades de economía mixta, sino que a la luz del artículo 5 de la ley 4 de 1913, lo son también los que ejercen funciones que cualquiera puede desempeñar , aún sin tener la calidad de empleado y a la luz del artículo 4 y 8 del Decreto Reglamentario 2127 de 1945, son trabajadores oficiales los que laboran en instituciones idénticas a la de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por estos (2005).

Dichas normas están vigentes , afirma el Doctor Villegas Arbeláez y se deben interpretar en forma semántica junto con el artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, para concluir que los Trabajadores Oficiales no son solamente los que laboran en la construcción, mantenimiento o sostenimiento de las obras públicas o los que prestan sus servicios en la empresas industriales y comerciales del estado y en las sociedades de economía mixta, sino que hay otros a los que se les debe dar tal categoría y por tanto se deben vincular mediante contrato de trabajo .

De acuerdo a lo explicado, y según la clasificación que hace David F. Camargo Hernández en su libro “Funcionarios públicos: evolución y prospectiva” la clasificación de los servidores públicos se puede resumir a la siguiente:

Miembros de Corporaciones Públicas

Congresistas, diputados, ediles, concejales.

Empleados oficiales

1. Empleados publico
 - a. Elegidos popularmente
Presidente, vicepresidente, alcaldes, gobernadores.
 - b. De periodo fijo
Contralores, auditores, personeros, secretarios asamblea, secretarios de consejo, secretarios de junta.
 - c. De libre nombramiento y remoción
Ministros, jefes de departamento, viceministro, secretario general privado, superintendentes, jefes de unidad administrativa especial, demás jefes de unidad superior a jefe de sección.
 - d. De establecimientos públicos
Presidente y vicepresidente, gerente y subgerentes, secretarios generales juntas o privados, asesores, consejeros, jefes de división, los que señalen los estatutos orgánicos de dichas entidades, los de la presidencia de la república, los de servicio exterior, los de agente secreto y detective, los empleados públicos de las empresas industriales y comerciales del estado, los de tiempo parcial.
 - e. De carrera administrativa
Los no señalados de libre nombramiento y remoción inscritos en el escalafón de la carrera.
2. Trabajadores oficiales
Empleados cuyas actividades están relacionadas con:
 - a. Construcción.

b. Mantenimiento de obras públicas.

Adicional a lo anterior, algunos doctrinantes consideran que a esta clasificación debe adicionarse los particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas.

Particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas: Son los que sin ser miembros de corporaciones públicas ni tener vinculación laboral con el estado, desempeñan eventual y temporalmente una función pública como acontece con los interventores de contratos estatales, que ejercen control y vigilancia al desarrollo de un contrato de obra, de compraventa, de suministro, etc., en virtud de un contrato de consultoría regido por el estatuto contractual del estado (ley 80 de 1993).

El artículo 25 de la ley 734 de 2002, consagra como destinatarios de la ley disciplinaria, además de los servidores públicos, a los particulares señalados en el artículo 53 de ese estatuto; que son los siguientes sujetos:

a. Los particulares que cumplen labores de interventoría en contratos estatales.

b. Los que ejerzan funciones públicas en lo que tenga que ver con éstas.

c. Los que presten servicios públicos a cargo del Estado de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, es decir los relativos a las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

d. Los que administren recursos estatales, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el derecho privado.

La razón por la cual son sujetos susceptibles de ser investigados disciplinariamente se debe a que cumplen funciones públicas y por tal motivo es necesario crear mecanismos adecuados para el juzgamiento de estos, cuando su conducta atente contra la legalidad o el patrimonio público.

En concepto CConst, C-005/2004, la Procuraduría General de la Nación dijo al respecto:

“Entre los particulares que quedan sometidos al régimen disciplinario se encuentran aquellos que desarrollan funciones públicas, entendiéndose por éstas las actividades que por su naturaleza son de aquellas que corresponde cumplir a la entidad para desarrollar los fines estatales y que por razones administrativas o estructurales se desplaza hacía personas que no se encuentran vinculadas a la administración como servidores propiamente dichos (relación legal y reglamentaria o contrato de trabajo), lo cual bien puede generarse a través de un contrato en los términos que lo permiten las normas sobre la materia, Ley 80 de 1993 y aquellas que la modifican o adicionan, pues aunque mediante este medio no se genera subordinación ni dependencia con la administración, si es posible que su ejecución conlleve el ejercicio de una actividad netamente administrativa”.

2.3. Ámbito y límites de la participación política de los servidores públicos

Una vez explicado el concepto y la noción de lo que se entiende en la legislación colombiana como SERVIDOR PÚBLICO, la clasificación y sus relaciones para con el estado y la sociedad, profundizaremos el tema de la participación política entendida como un derecho fundamental del cual no es ajeno a quienes desarrollan funciones al servicio del estado pero que no podrá serlo en la dimensión y amplitud que está dado a los particulares.

Recordemos que el artículo 123 de la Constitución Política prescribe *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la constitución, la Ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

La norma constitucional citada es de un importante valor para conocer en primer lugar a quienes comprende la noción del servidor público y cuál es la finalidad que desarrolla al interior de la organización estatal, por cuanto como se explicó en el capítulo anterior, el servidor público no es solamente el empleado que trabaja en las oficinas del estado y con quienes nos relacionamos cuando como ciudadanos acudimos en procura de un servicio. La extensión de esta categoría abarca a todas aquellas personas que elegimos a las corporaciones públicas como senadores o representantes a la Cámara para conformar el congreso de la República, a los diputados quienes a su vez en cada departamento constituyen las asambleas departamentales, los concejales y Ediles en los municipios del país quienes conforman los concejos locales y Juntas Administradoras locales respectivamente.

La norma igualmente se hace extensiva a los particulares que temporalmente desarrollan funciones públicas, que sin importar la cantidad y contenido de las mismas, se conectan con el servicio público, haciéndose destinatarios de un régimen jurídico especial que deben observar, cuando dichas actividades se ven enfrentadas al ejercicio del derecho a la participación política y que por lo tanto las funciones respecto a sus titulares conlleva restricciones o prohibiciones para no alterar la neutralidad e igualdad en la democracia.

El artículo 2 de la carta política es contundente al manifestar que uno de los fines esenciales del estado lo constituye el servicio a la comunidad y son los servidores públicos los que encarnan y materializan esa finalidad en aplicación a los principios y valores constitucionales que están diseminados a partir del preámbulo y en especial en la parte dogmática de la carta política cuya observancia es de obligatorio cumplimiento.⁵

⁵. “También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2 de la constitución en referencia a los fines del estado: el servicio a la comunidad la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación etc., todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar. La relación entre dichos fines y los medios adecuados para conseguirlos, depende, por lo general, de una elección política que le corresponde preferencialmente al legislador. No obstante el carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia, normativa, sino como un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional”. (C. Const. T-406/1992. C. Angarita).

En consecuencia, las funciones que se desprenden del servicio son ajenas a la participación política que como prerrogativa ostenta los servidores del estado, pues no podemos confundir que los cargos deban servir de instrumento al servicio del proselitismo político so pretexto de ejercitar dicho derecho y se desconozca principios y valores muy importantes como lo son la garantía de la neutralidad e imparcialidad en los procesos democráticos⁶.

Pero tampoco podemos extender más allá del espíritu constitucional las restricciones a la participación política del servidor público en el contexto de sus funciones por cuanto en muchas ocasiones les corresponde ejercerlas para dar cumplimiento con los cometidos misionales, hecho que para nada limita el contacto e interacción con la comunidad.

En Sentencia C-454 de 1993 ha dicho la Corte Constitucional que: *“la participación política - hoy permitida en la Constitución en los términos dichos - no dispensa al servidor del estado del cumplimiento de sus deberes constitucionales ni puede interferir con la actividad pública y si acontece que estos principios resultan contrariados en la práctica, se tiene un abuso del derecho, sancionable con arreglo a las leyes”*.

Importante resaltar que a partir del preámbulo de la Constitución ubicamos las disposiciones que legitiman el ejercicio de la participación política entre otras las consagradas en los artículos 1 y 2 –la participación como característica y fin esencial del Estado; 3 la titularidad de la soberanía en cabeza del pueblo, que la ejerce directamente o por medio de sus

⁶. “En este orden de ideas, la sala estima que de acuerdo con la Constitución el funcionario, so pena de sanción por abuso del derecho, no puede : (i) utilizar la autoridad de la cual está investido para ponerla al servicio de una causa política; (ii) usar los elementos destinados al servicio público para hacer proselitismo o desempeñar en cualquier sentido la actividad electora; (iii) usar con los mismos fines, información reservada a la cual tenga acceso por razón de su cargo; (IV) exonerarse del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, con el pretexto de ejercer el derecho de participación en política; (V) Disponer del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses.” (Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto del 3 de Diciembre de 2013).

representantes; 40 Derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político-, 95 –deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 99 y 100 – ejercicio de los derechos políticos-; 107 a 11 –partidos y movimientos políticos-; 112-estatuto de la oposición-; 155- iniciativa popular legislativa -;170-; derogatoria de mandato-; 258 a 263-sufragio y elecciones-; 303 y 314 – elección popular de gobernadores y alcaldes-; 374 a 379 –participación popular en reformas constitucionales.

En el artículo 40 de La Constitución garantiza a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacerlo efectivo dispone de las formas para su materialización; 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 que legítimamente puede ejercer.

En la comisión Tercera de la Constituyente encargada de redactar el articulado sobre la estructura del Estado tuvo especial importancia el tema del régimen del servidor público. La controversia estuvo influida por la preocupación de la idea en la modernización de la administración y la eliminación de las costumbres políticas “clientelistas” propiciadas por los servidores públicos, consideradas como causa de inmoralidad y descrédito de las instituciones del Estado.

En el marco de estas preocupaciones tuvo lugar la polémica sobre la intervención en política de los empleados públicos, que finalmente daría lugar a la votación del artículo 127 de la Constitución⁷.

De acuerdo con lo señalado en la Sentencia CConst, C-454/1993 la discusión puso en evidencia la existencia de dos posiciones encontradas. La primera de ellas era partidaria de la prohibición constitucional como regla general; la segunda, en cambio, prefería la permisión constitucional como regla general.

Los principales defensores de la tesis según la cual la participación en política de los funcionarios públicos, en cualquiera de sus manifestaciones y para toda clase de servidores del Estado, debía estar prohibida, fueron los delegatarios Hernando Yepes y María Teresa Garcés, quienes presentaron el siguiente texto a consideración de la plenaria.

“Artículo 5: A los servidores públicos les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas sin perjuicio que ejerzan el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta”

Por otra parte estaban los partidarios de que se permitiera como regla general la participación en política de los empleados públicos.

En este grupo existían dos tendencias: la primera de ellas consideraba que cualquier excepción a la regla general de la participación, debía estar consagrada en la Constitución y al respecto presentaron el siguiente texto:

“Artículo 5: A los funcionarios públicos que detenten jurisdicción y mando o cargo de dirección administrativa, así como todos los que están vinculados a la rama jurisdiccional, la electoral y los mecanismos de control les está prohibido tomar parte en las actividades de

⁷. “El artículo 127 de la Constitución política de 1991, en relación con todos los empleados del estado; prescribió que la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”. (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto del 3 de Diciembre de 2013).

partido o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio, el quebrantamiento de esta prohibición será causal de mala conducta”

La segunda tendencia del grupo de los partidarios de la permisión, sostenía que correspondía al legislador establecer todo lo relacionado con la posibilidad de la participación en política de los funcionarios públicos. Entre los defensores de esta idea se encontraban los constituyentes Jesús Pérez, Eduardo Espinosa, así como la propuesta de la del Gobierno Nacional.

De acuerdo con esta opinión, el Constituyente Abel Rodríguez propuso el siguiente artículo:

"Artículo 14: La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en política... ", esta propuesta constituye un significativo avance frente al régimen vigente, en el sentido de permitirle el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, no obstante su vinculación al Estado; conscientes eso sí que la autoridad de la cual pueden estar investidos no puede constituirse en elemento al servicio de una causa o partido. En consecuencia y con el ánimo de que pueda realizarse un desmonte parcial de la prohibición actual se ha trasladado al legislador la fijación de condiciones y requisitos para la participación de los servidores públicos en política.

Luego de este debate, la mayoría de constituyentes fueron partidarios de abolir la prohibición que se tenía a todos los empleados públicos de intervenir en política. Se pensó que la prohibición era demasiado restrictiva, que si bien frente a ciertos funcionarios se justificaba la prohibición, frente a otros no era razonable y podía conducir a excesos e injusticias.

Fue así como el constituyente Carlos Rodado Noriega presentó una propuesta sustitutiva del artículo 14 presentado por la comisión tercera, según la cual se le defería a la

ley la reglamentación de la intervención política de los servidores públicos. El texto sustitutivo fue el siguiente:

“Artículo 14: La ley fijará las condiciones para la participación de los servidores públicos en actividades políticas, salvo en los casos de los funcionarios que detenten jurisdicción o mando o dirección administrativa o de la rama jurisdiccional, la electoral y los organismos de control. Con todo el servidor público que induzca o presione indebidamente a cualquier persona natural o jurídica, para que respalde una causa o campaña política perderá el empleo e incurrirá en interdicción de derechos y funciones por el término de cinco años⁵”.

Como se ve, la propuesta conciliaba la idea de la prohibición taxativa para ciertos funcionarios públicos con la idea de la permisón regulada por la ley.

Fue sometida a votación y aprobada, con algunas modificaciones de carácter gramatical, en la sesión plenaria del 18 de junio de 1991, en el capítulo de los partidos y movimientos políticos. El texto aprobado fue el siguiente:

“Artículo 6: A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio”.

En consecuencia el Artículo 127 de La Constitución política quedó redactado de esta manera: *“(…) A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos o*

movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

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

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”

Pero con esta disposición se planteaba el dilema que mientras el legislador no expidiera la Ley estatutaria para establecer las condiciones en que se permitiría la participación en política de los servidores públicos distintos a los enunciados en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, ningún servidor del estado estaría autorizado para participar en política sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Posteriormente El ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004 el cual modificó el artículo 127 de La Constitución Política estableció que los servidores público estarían habilitados para participar en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas en las condiciones que señale la ley estatutaria salvo aquellos que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad a quienes les está prohibido tomar parte de dichas actividades sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.

La Procuraduría General de La Nación en recientes fallos de resonancia nacional ha fijado su posición referente a la participación en política de los servidores públicos de una manera muy diferente a la expresada por la Corte Constitucional y El Consejo de Estado como se aprecia en uno de los apartes de la Sentencia del 26 de Marzo de 2014, lo cual conduce a crear incertidumbre entre sus destinatarios, generando desconfianza e inseguridad jurídica en sus decisiones.

(...) La contradicción entre ambas posturas - la de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y El Consejo de Estado, por una parte, y la de La Procuraduría General de La Nación por otra - es evidente, hasta el punto de parecer deliberada. Así, (a) donde la jurisprudencia ve una prohibición limitada. La Procuraduría la ve

absoluta., y donde LA Corte Constitucional expresamente impone una lectura restrictiva de las prohibiciones que establecen límites al ejercicio de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio pleno es la regla general, La Procuraduría se inclina por una interpretación expansiva y maximizante de las mismas normas que excluye la existencia de esos derechos constitucionales, no lee su consagración en tanto reglas generales y límites en el texto mismo de las propias normas prohibitivas, y sujeta su ejercicio al futuro desarrollo normativo por el Congreso. (C. Const, C-454/1993, J. Hernández.).

Es así, como La Procuraduría General de La Nación en cada una de las circulares y directivas que ha emitido a partir de 2010, como instrucciones a los servidores públicos en relación con la participación indebida en política va mucho más allá de los límites constitucionales y legales establecidos para el ejercicio de esta actividad por cuanto cercena el derecho fundamental que tiene los empleados públicos de exteriorizar su voluntad en favor o en contra de una postura política lo cual es legítimo hacerlo , en un estado que protege y garantiza las libertades ciudadanas como cimiento de la democracia participativa y pluralista , siempre y cuando no se instrumentalice el ejercicio del poder y el cargo para el desarrollo del proselitismo político.

(...) Donde la jurisprudencia ve un derecho fundamental y una autorización expresa constitucional para su ejercicio, La Procuraduría ve un peligro social y una prohibición categórica que no admite excepciones; ... donde la Corte Constitucional remite a la cláusula general de libertad en ausencia de una legislación estatutaria que establezca condiciones para su ejercicio y sujeta tal ejercicio de la libertad únicamente a los límites establecido en la propia Constitución , La Procuraduría ve una omisión legislativa que bloquea en términos absolutos cualquier posibilidad de ejercicio de los derechos fundamentales y activa –maximizándolos- sus propios poderes castigadores como Ministerio Público. (CConst, C-454/1993, J. Hernández).

No es de recibo que en forma deliberada se pretenda coartar el derecho que tiene un servidor público de participar en actividades de naturaleza política, por cuanto su conexión con el

estado le está justificado hacerlo, intervenir dentro de los límites constitucionales y legales establecidos que deberán interpretarse a título de excepción y no de norma general, cuando se recurre a la interpretación del régimen de las prohibiciones.

(...) donde la Jurisprudencia del Consejo de Estado instruye expresamente que no se pueden examinar todos los actos de ciertos funcionarios públicos bajo una óptica inculpativa que busque la falta disciplinaria de participación indebida en política en cada acto o palabra proferidos en cumplimiento de sus funciones ordinarias, La Procuraduría aplica precisamente esa óptica, asumiendo que existe una prohibición total de participación en política sin excepciones constitucionales y legales y atribuyéndose la potestad de escudriñar cada movimiento de los servidores públicos, a la búsqueda activa de la infracción, para detectar y reprimir con dureza toda falta disciplinaria; ... donde la jurisprudencia exige una lectura restrictiva de las limitaciones introducidas por la ley de garantías electorales, La Procuraduría ve un dispositivo legal de maximización de las prohibiciones en época electoral, y de sus propios poderes de castigo. (CConst, C-454/1993, J. Hernández).

Interesa para nuestro estudio comprender que las actividades que despliega un servidor público en ejercicio de una actividad política, no puede interpretarse a la luz de la inculpativa manifiesta, que su conducta constituye falta disciplinaria cuando ni siquiera se ha realizado el análisis objetivo del derecho constitucional a la participación política sus alcances y restricciones frente a la prohibiciones consignadas en la ley, que no son otras que la instrumentalización del poder y el cargo para fines proselitistas totalmente alejados del interés general que constituye la razón de ser de los fines del estado.

Es por esto que la Corte Constitucional en sentencia CConst, C-454 de 1993, con meridiana claridad e interpretando los principios y valores constitucionales que inspiran nuestra democracia, expuso que: *“existen linderos precisos, fijados por la misma Constitución, entre el derecho individual que, como persona, tiene el servidor público cobijado por el inciso 3 del artículo 127 aludido que le permite tomar parte en actividades y controversias políticas en la condiciones que señale la Ley y la actividad que, como*

servidor público, desarrolla, la cual está exclusivamente enderezada al cumplimiento de las funciones que le imponen la Constitución, la Ley y el reglamento (artículos 122, 123, y 2019). Por ello abusa de sus derechos el empleado o funcionario que utiliza los elementos de sus despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política; el que dispone del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses; el que usa con los mismos fines información reservada tomada de los archivos de la entidad pública a los cuales tiene acceso por razón de su cargo; el que ejerce sus competencias de modo tal que inclina la balanza del aparato estatal a favor de una determinada corriente o movimiento político”.

En resumen, los servidores públicos no incluidos en la prohibición establecida en el artículo 127 de la Constitución Política están autorizados expresamente por la propia constitución para participar en actividades de los partidos y movimientos políticos, y en controversias políticas, con sujeción a la Constitución (artículos 127 y 110 de la C.P) y algunas leyes que establecen infracciones o prohibiciones en la materia (ley 734 de 2002 y la Ley 996 de 2005). Ahora bien aún cuando la Constitución deja a la ley estatutaria el definir las condiciones en que se pueda participar, no la autoriza para extender la prohibición más allá de la previsión constitucional (Sentencia C-454 de 1993), por cuanto implicaría una limitante injustificada y desproporcionada del derecho fundamental de participación política. Lo que se restringe a los servidores exceptuados de la prohibición no es la participación en actividades y controversias políticas, sino el uso del empleo como medio de presión sobre los ciudadanos para favorecer una determinada causa o campaña, restricción que se establece en aras de preservar la imparcialidad del aparato estatal en el proceso político y la prevalencia del bien general de la colectividad sobre los intereses de partidos y grupos.

Más adelante se dicta la Ley 996 de 2005 mejor conocida como la Ley de Garantías, es expedida como el marco legal dentro del cual debe desarrollarse la contienda electoral a la Presidencia, o para cuando el Presidente de La República aspire a la reelección o el Vicepresidente aspire a la elección presidencial y con el fin de garantizar un escenario en igualdad de condiciones, de conformidad con lo señalado por La Corte Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005: “ *Una ley de garantías electorales es, en síntesis una guía para*

el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para los electores”. Lo que sin duda debe estar dirigida a quienes se postulen como candidatos a las elecciones como también frente aquellos que acuden en calidad de electores a fin de salvaguarda la igualdad de condiciones respecto a los recursos ofrecidos por el estado.

En estas condiciones un servidor público por el hecho de serlo no es posible exigirle que renuncie a su origen político, tampoco es dable pretender que se despoje de sus concepciones doctrinarias, filosóficas y religiosa, tampoco de su pertenencia a un partido, movimiento o grupo político, pero ello no significa que pueda instrumentalizar el ejercicio de la función para influir e interferir en el proceso electoral.

De acuerdo con lo anterior, se aprecia que el sentido de la limitación contemplada en el artículo 127 de la carta política en consonancia con los numerales 39 y 40 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 no es otro que marginar y alejar a los empleados del estado de toda actividad que pudiese afectar el principio de igualdad en el debate democrático.

La Corte Constitucional en Sentencia T-438/92 y C-454/93 ha destacado que la estructura y funcionamiento de la administración pública están determinadas por los cauces del interés general; en este sentido la prohibición de participación en política cobra mayor importancia porque deriva del propósito estatal de neutralidad en la toma de decisiones y en la aplicación de las mismas, como condición indispensable para la protección de los bienes públicos.

Más adelante reitera que precisamente para limitar el poder que ostente un empleado con autoridad, jurisdicción y mando, la Carta Política estatuyó en el artículo 6 que “los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y en artículo 123, inciso 2, que “los servidores públicos están

al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Finalmente La Corte precisa que la indebida participación de los servidores públicos en actividades de los partidos o movimientos políticos, y en las controversias políticas tiene varias formas de expresión las cuales requieren un examen integral y contextualizado de los hechos sometidos al rigor del operador disciplinario, y en este orden de ideas corresponde determinar si el funcionario instrumentaliza su investidura mediante actos políticos abiertamente expresivos , o a través de insinuaciones, sugerencias, o expresiones subrepticias, veladas y ocultas con mérito suficiente para derivar que su intención es realizar proselitismo.

El Constituyente al establecer la categoría prohibición para los empleados públicos de participar en las actividades políticas de los partidos y movimientos, así como para influir en procesos electorales de carácter político y partidista, previstas en el artículo 127 de la Carta Política y en los numerales 39 y 40 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, salvo lo que en el futuro determine la Ley Estatutaria, tuvo en consecuencia por finalidad prohibirles hacer “proselitismo” con la realización de los hechos de naturaleza política, en los cuales el elemento radical es la instrumentalización de la función y la utilización de la investidura para influir en el proceso electoral.

CONCLUSIONES

La Constitución del 91 consagra, como principio general, que los Servidores públicos pueden participar en política y se encarga de establecer ella misma las excepciones a ese principio, el cual se complementa en la ley estatutaria y en las prohibiciones en materia disciplinaria. Por lo tanto La prohibición de la participación en política se deriva del propósito estatal de neutralidad en la toma de decisiones a fin que los cargos gubernamentales no se conviertan en instrumentos para hacer proselitismo político que desdibuja los fines del estado y en esencia el servicio a la comunidad.

Si la regla general lo constituye la participación en política, la excepción no puede ir más allá de lo que es, limitar a los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control la prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- I. Arciniegas, M., Manrique, R., Duarte, J. (2009). Cartilla laboral empleos, situaciones administrativas, jornada laboral y retiro de empleados del sector público. Disponible: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=374 (mayo 2015).
- II. Camargo, D. F. Funcionarios públicos: evolución y prospectiva. Recuperado en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/21/3_FUNCION%20PUBLICA%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20MUNICIPALES%20DE%20COLOMBIA_DERE.PDF.
- III. Delfino, G., y Zubieta, E. (2010). Participación política: concepto y modalidades. Anu. investig. vol.17 pp. 211-220. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020
- IV. Fernandez, L. (1999). Algunas Aproximaciones a la Participación Política. Reflexión Política, marzo. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010112.pdf>
- V. Villegas, J. (2005). Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo 1, Séptima Edición. Bogotá. Editorial Legis.

- VI. CE, 10 Mar. 2005, 44001 2331 000 2004 00056 01 (PI), R. Ostau de Lafont Pianeta.
- VII. Concepto 855 de 1996, Consejero Ponente Javier Henao Hidrón, Radicación No. 855 de julio 8 de 1996.
- VIII. Concepto 005/2004, Procurador auxiliar para asuntos disciplinarios, Esiquio Manuel Sanchez Herrera.
- IX. Concepto del 3 de Diciembre de 2013. Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado.
- X. Directiva Unificada No 02 del 23 de Febrero de 2007. Procuraduría General de La Nación.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- XI. CConst, T-406/1992, C. Angarita.
- XII. CConst, T-439/1992, E. Cifuentes
- XIII. CConst, T-261/1998, E. Cifuentes.
- XIV. CConst, C-222/1999, J. Hernández.
- XV. CConst, C-454/1993, J. Hernández.
- XVI. CConst, SU-712/2013, J. Palacio.
- XVII. CConst, C-671/2004, J. Cordoba.
- XVIII. CConst, C-175/1998, A. Beltrán.
- XIX. CConst, T-406/1992, C. Angarita