

PROCESOS ELECTORALES Y GESTIÓN PÚBLICA

Escuela Nacional de Formación FECODE

Documento elaborado por la Escuela Nacional de Formación FECODE

Marzo 2007

**COMITÉ EJECUTIVO**

WITNEY CHÁVEZ SÁNCHEZ
Presidente

SEGUNDO CELIO NIEVES HERRERA
Vicepresidente

ELIAS FONSECA CORTINA
Segundo Vicepresidente

RAÚL ARROYAVE ARANGO
Secretario General

DOMINGO JOSE AYALA ESPITIA
Fiscal

BERTHA REY CASTELBLANCO
Tesorera

JOSÉ DEL CARMEN ACOSTA TURRIAGO
Secretario de Organización y Educación Sindical

MEDARDO HERNÁNDEZ BALDIRIS
Secretario de Relaciones Gremiales y Cooperativas

JOSÉ GABRIEL CERVANTES BOLAÑOS
Secretario de Asuntos Internacionales

IVÁN LUIS BELTRÁN DUQUE
Secretario de Asuntos Laborales y Jurídicos

LUIS ALBERTO NARVAEZ
Secretario de Cultura, Recreación y Deportes

JAIRO ARENAS ACEVEDO
Secretario de Prensa y Propaganda

SEGUNDO SENEN NIÑO AVENDAÑO
Secretario de Asuntos Educativos Pedagógicos y Científicos

ROSALBA GÓMEZ VÁSQUEZ
Secretaria de la Mujer, Niñez, la Juventud y la Familia

AMANDA DEL SOCORRO RINCÓN SUÁREZ
Secretario de Seguridad Social, Docentes Territoriales y Pensionados

AUSPICIA LA EDICIÓN Y PUBLICACIÓN DE ESTA CARTILLA TEMÁTICA

Organización Sindical de los Educadores de Suecia

ESCUELA NACIONAL DE FORMACIÓN FECODE**Coordinación Nacional:**

Max Fredy Correa Noriega
Coordinador Escuela de Formación

Winston Petro
Coordinador de Relaciones Interinstitucionales

Cristina López Henao
Equipo Asesor

Fanny Quiñónez Riascos
Equipo Asesor

Nelly Mosquera
Equipo Asesor

Juan Pablo Arango
Equipo Asesor

PRESENTACIÓN**Apreciado lector:**

La serie “Teoría y Análisis Político” iniciada en el año 2006, continúa este año con este cuaderno de trabajo, dedicado en esta ocasión al análisis de dos temas de especial interés en la coyuntura política 2007: De un lado el seguimiento necesario al tema de Reforma Política y Ley de Bancadas, en tanto no se agota su proceso de adecuaciones y cambios en el Congreso de la República y, en atención a que este año, en octubre se celebraran las elecciones para gobernaciones, alcaldías, asambleas, concejos y juntas locales; acción que obviamente compromete el interés de muchos dirigentes del sector docente. De otro lado abordamos inductivamente el tema de gestión pública, especialmente en lo referente a lo local y municipal, en consideración a su complementariedad con el análisis político del nivel municipal, departamental y, por la necesidad que tienen los dirigentes del sector de abordar con mayor rigor la dinámica de las políticas públicas.

Como expresamos en el primer cuaderno 2006, es nuestro interés, contribuir a la formación integral del dirigente; por lo que estos cuadernos de trabajo buscan motivar a la profundización en el análisis de temas que, no suelen ser del cotidiano manejo académico o laboral, pero hacen parte de contenidos que, en razón de las relaciones gremiales o políticas, (reclamos y reivindicaciones propias del que hacer sindical, orientaciones a colegas o compañeros de trabajo, dirigentes sociales de la comunidad) van a requerir la mayor claridad posible sobre los conceptos teóricos o elementos técnicos, experiencias y condiciones inmersos en el ejercicio de gestión pública. Además por que muchos dirigentes pueden ser potencialmente candidatos a elecciones en cualquiera de estas instancias políticas de elección, lo cual los compromete a manejar con solvencia esta temática.

Si bien no es posible lograr con esta aproximación la cobertura y profundidad necesarias sobre los temas sugeridos, pretendemos que los niveles de motivación alcanzados en el curso, lleven a muchos dirigentes sociales y políticos a profundizarlos autodidácticamente o como esperamos, por desarrollo de módulos o talleres en los planes departamentales de formación que tengan a bien implementar los sindicatos departamentales o locales.

El estudio y seguimiento de la dinámica política nacional, relacionada con normativa y procesos electorales, así como los temas inherentes a la reforma política en Colombia, van a requerir seguramente de continuidad por parte de nuestros talleristas. En razón a que se van

produciendo hechos políticos, cambios en la normativa, conceptos y sentencias que afectarían a menudo los contenidos y practicas en esta materia de análisis; Por lo que recomendamos hacer acopio permanente de las novedades que se vayan presentando, a fin de mantener actualizados los temas y mejorar nuestra capacidad de análisis.

Además, este año 2007, desde su inicio, marca un momento político de excepcional dinámica en Colombia. Hechos como el desarrollo de la legislatura 2006-2007 en el Congreso; (la cual contiene temas prioritarios como: la discusión del TLC, el proyecto de recorte a las transferencias de la nación a los entes territoriales, la discusión de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010); el problema de la para-política, que compromete a las ramas del poder publico y que pone en vilo la legitimidad de estos – particularmente del legislativo y el ejecutivo con mayor fuerza- en tanto las evidencias que valoran la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación y otras instancias de control del Estado, -que apenas empiezan-, pueden llevar a la toma de decisiones trascendentales para el presente y futuro de nuestra nación. El magisterio y el sector educativo, afrontaran retos importantes que tienen que ver con el futuro de la carrera docente y el devenir de la educación pública; la confrontación a políticas desacertadas e impopulares del gobierno para el sector educativo, llevaran seguramente al sector y a la comunidad a fuertes acciones de protesta nacional. Todo ello contribuirá a elevar el nivel de exigencias y participación de los dirigentes para enfrentar y orientar tamaños retos.

La primera parte de esta compilación, relaciona textos de normas, conceptos jurídicos, para abordar el análisis de fenomenos y procesos electorales. La casuistica de asambleas y concejos deberá complementarse con el estudio de conceptos y sentencias que se relacionan en el disco compacto que acompaña esta publicación.

La segunda parte relaciona documentos para aproximarnos al tema de gestión y políticas públicas.

Esperamos que los temas propuestos sean del interés de ustedes y contribuyan a disponernos de mejor manera para orientar y participar en las tareas y acciones que demanda el momento.

Cordialmente,

Max Fredy Correa Noriega
Coordinador Escuela de Formación
FECODE

Nota sobre el Cuaderno Temático N° 1 de 2006 :

Queremos agradecer los comentarios favorables sobre los contenidos propuestos en nuestro cuaderno de análisis político del año anterior, lo cual nos llena de satisfacción y compartimos con todos ustedes las valoraciones de ese trabajo. Igualmente agradecemos los esfuerzos hechos por muchos lectores para reproducir y divulgar total o parcialmente los contenidos de la edición impresa. Creemos haber logrado el objetivo.

Aprovechamos la oportunidad para hacer un reconocimiento a todos los autores de artículos y ensayos que tuvimos a bien incluir en esa primera edición. Particularmente queremos enmendar el error involuntario presentado con la omisión del nombre del autor de uno de los materiales publicados, dado que la fuente de donde tomamos el texto omitió esta información; por lo que lo incluimos a continuación:

Documento: "Cambios en el repertorio de la confrontación social y política".

Autor: Miguel Gamboa. Politólogo, Universidad de Viena, Universidad de Graz. Presentado en el Congreso de Ceisal (Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de America Latina) celebrado en septiembre de 1998 en la Universidad Martin Luther de Halle (Alemania). Publicado después en otras ediciones y en paginas web de instituciones académicas y de investigación.

INDICE

I PARTE : PROCESOS ELECTORALES

1. Acto legislativo 01 de 2003.....	11
2. Ley de Bancadas.....	23
3. Ley No. 996. 24 noviembre de 2005.....	37
4. Conceptos sobre inhabilidades en participación política.....	55
5. Conceptos sobre participación política de docentes.....	79

II PARTE : GESTIÓN PÚBLICA

6. Aproximaciones a la gestión pública municipal.....	103
7. Pedagogía de la gestión pública municipal.....	115
8. Gestión municipal, propuesta de de formación.....	121
9. Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional.....	129

1. ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003

(julio 3)

Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.

ARTÍCULO 2o. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la Personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los tope máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

PARÁGRAFO. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.

ARTÍCULO 4o. El artículo 111 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios.

ARTÍCULO 5o. El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

ARTÍCULO 6o. El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

ARTÍCULO 7o. El artículo 125 de la Constitución Política. FACULTADES DE LAS CÁMARAS. ARTÍCULO DECLARADO INEXEQUIBLE

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-372-04, mediante Sentencia C-463-04 de 8 de junio de 2004, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

- Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-372-04 de 27 de abril de 2004, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Declaró inexecutable el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 Por la cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.

LEGISLACIÓN ANTERIOR

Texto original del Acto Legislativo 1 de 2003:

ARTÍCULO 7. El numeral 2, del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002.

ARTÍCULO 8o. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

ARTÍCULO 9o. El artículo 161 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

ARTÍCULO 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

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

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-332-05, mediante Sentencia C-786-05 según comunicado de Prensa de la Sala Plena de 26 y 28 de julio de 2005, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

- Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-332-05 de 5 de abril de 2005, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Declaró INEXEQUIBLE el artículo 10º del Acto Legislativo 01 de 2003, mediante el cual se adicionó el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, la frase.

La norma del Acto Legislativo no alteró la vigencia del numeral 8º, únicamente adicionó una frase final y un párrafo y la declaratoria de inexecutable hace referencia a la frase final La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Legislación Anterior

Texto original de la Constitución Política:

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

ARTÍCULO 11. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

PARÁGRAFO transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

ARTÍCULO 13. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 263-A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Inciso 3º. - Declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-208-05 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 10 de marzo de 2005, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Inciso 3º. - Declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-208-05 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 10 de marzo de 2005, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

ARTÍCULO 14. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.

PARÁGRAFO. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

ARTÍCULO 15. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO transitorio. El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil irá hasta el año 2006. La siguiente elección de unos y otros se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Acto Legislativo.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-753-04 de 10 de agosto de 2004, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

ARTÍCULO 16. ARTÍCULO INEXEQUIBLE

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-668-04 de 13 de julio de 2004, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

LEGISLACIÓN ANTERIOR

Texto original del Acto Legislativo 1 de 2003:

ARTÍCULO 16. Modifíquese el inciso 1o del artículo 299 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

ARTÍCULO 17. ARTÍCULO INEXEQUIBLE

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-313-04, mediante Sentencia C-463-04 de 11 de mayo de 2004, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

- Artículo declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313-04 de 31 de marzo de 2004, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

LEGISLACIÓN ANTERIOR

Texto original del Acto Legislativo 1 de 2003:

ARTÍCULO 17. Adiciónese el artículo 306 de la Constitución Política, con el siguiente inciso:

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio

cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.

ARTÍCULO 18. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
WILLIAM VÉLEZ MESA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE.

Dado en Bogotá, D. C., a 3 de julio de 2003.

ALVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,
FERNANDO LONDOÑO HOYOS.

2. LEY DE BANCADAS ACTUALIZADA ENERO 31 DE 2007

LEY 974 DE 2005

(julio 22)

Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO I.

RÉGIMEN DE BANCADAS.

ARTÍCULO 1o. BANCADAS. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.

Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.

ARTÍCULO 2o. ACTUACIÓN EN BANCADAS. Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.

ARTÍCULO 3o. FACULTADES. Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarios de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

APARTE TACHADO INEXEQUIBLE C-036 DE 2007 Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarios de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento.

ARTÍCULO 4o. ESTATUTOS. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas,

en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales.

Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto.

La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas.

En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos.

El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.

Inciso INEXEQUIBLE

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Inciso declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-342-06 de 3 de mayo de 2006, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

LEGISLACIÓN ANTERIOR

Texto original de la Ley 974 de 2005:

INCISO FINAL No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Estarse a lo resuelto en la C-342-06 con respecto a la inexequibilidad del último inciso.

ARTÍCULO 5o. DECISIONES. Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, ~~o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única.~~

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-897-06, mediante Sentencia C-897-06 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 1 de noviembre de 2006, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

- Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-859-06 de 19 de octubre de 2006, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE C-036 DE 2007> ~~Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar.~~

ARTÍCULO 6o. SESIONES. Las bancadas sesionarán por lo menos una vez al mes en el lugar y la hora que ellas determinen.

CAPITULO II.

REGLAMENTO DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 7o. El artículo 09 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 41. Atribuciones. Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones:

1. Adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa.
2. Presentar, en asocio con la Mesa Directiva de la otra Cámara, el Proyecto de Presupuesto Anual del Congreso, y enviarlo al Gobierno para su consideración en el proyecto de ley definitivo sobre rentas y gastos de la Nación.

3. Solicitar informes a los órganos encargados del manejo y organización administrativa de cada una de las Cámaras sobre las gestiones adelantadas y los planes a desarrollar, y controlar la ejecución del Presupuesto Anual del Congreso.

4. Expedir las normas complementarias de funcionamiento de la Secretaría General y las Secretarías de las Comisiones.

5. Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán.

6. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones y velar por el cumplimiento oportuno de las actividades encomendadas.

7. Solicitar al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de Congresista, en los términos del artículo 184 constitucional y el presente reglamento.

8. Autorizar comisiones oficiales de Congresistas fuera de la sede del Congreso, siempre que no impliquen utilización de dineros del erario.

9. Expedir mociones de duelo y de reconocimiento cuando ellas sean conducentes.

10. Darles cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancadas.

11. Ejercer las demás funciones que en el orden y gestión interna de cada Cámara no estén adscritas a un órgano específico, y las demás que establezca el reglamento”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTÍCULO 8o. El artículo 68 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 68. Ubicación de los Congresistas y Ministros. Tendrán sillas determinadas en el recinto legislativo los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, las cuales se distribuirán por bancadas, así como los Ministros del Despacho”.

ARTÍCULO 9o. El artículo 80 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 80. Elaboración y continuación. Las respectivas Mesas Directivas fijarán el orden del día de las sesiones plenarias y en las Comisiones Permanentes. Cada bancada tendrá derecho a que se incluya al menos un proyecto de su interés.

Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión”.

ARTÍCULO 10. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 97. Intervenciones. Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia.

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera:

1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación.

2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.

3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.

4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir.

5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa”.

ARTÍCULO 11. El artículo 102 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 102. Duración de las intervenciones. El tiempo de las intervenciones será fijado por la Mesa Directiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente estatuto”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTÍCULO 12. El artículo 103 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 103. Número de intervenciones. No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.

Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:

1. Propositiones para alterar o diferir el orden del día.
2. Cuestiones de orden.
3. Propositiones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.
4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.
5. Propositiones para que un proyecto regrese a primer debate”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTÍCULO 13. El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.

6. El Consejo de Estado.

7. El Consejo Nacional Electoral.

8. El Procurador General de la Nación.

9. El Contralor General de la República.

10. El Fiscal General de la Nación.

11. El Defensor del Pueblo”.

ARTÍCULO 14. El artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 150. Designación de ponente. La designación de los ponentes será facultad de la Mesa Directiva de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo.

Cuando un proyecto de Acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva.

Cuando la ponencia sea colectiva la Mesa Directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas en la designación de los ponentes”.

ARTÍCULO 15. El artículo 174 de la ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 174. Designación de ponente. El mismo procedimiento previsto en el artículo 150 se seguirá para la designación del ponente para el segundo debate.

El término para la presentación de las ponencias será fijado por la respectiva Mesa Directiva y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.

El ponente rendirá su informe dentro del plazo que le hubiere señalado la Mesa Directiva. En caso de incumplimiento la Mesa Directiva lo reemplazará, dando informe a la Cámara en la Sesión Plenaria siguiente a la fecha en que se produjo la remoción.

Toda ponencia deberá terminar con una proposición que será votada por las Comisiones Constitucionales o la plenaria de la respectiva Corporación”.

ARTÍCULO 16. El artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 176. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTÍCULO 17. El artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 187. Composición. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.

En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTÍCULO 18. El artículo 263 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“Artículo 263. Compromiso y responsabilidad. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano.

Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

CAPITULO III.

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 19. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán de 90 días a partir de la vigencia de la presente ley, para adecuar sus estatutos al presente régimen de bancadas.

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- Parágrafo Transitorio declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

ARTICULO 20 TRANSITORIO. ARTÍCULO INEXEQUIBLE

JURISPRUDENCIA VIGENCIA

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-453-06, mediante Sentencia C-477-06 de 14 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

- Artículo declarado INEXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-453-06 de 7 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

LEGISLACIÓN ANTERIOR

Texto original de la Ley 974 de 2005:

ARTÍCULO 20 TRANSITORIO. Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el periodo legislativo 2002-2006, si así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien.

El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos Políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado.

La presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005.

ARTÍCULO 21. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir del 19 de julio del año 2006 y deroga las normas que le sean contrarias. Se exceptúa el artículo transitorio.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Ramón Otero Dajud.

La Presidenta de la honorable Cámara de Representantes,
Zulema Jattin Corrales.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.
Dada en Bogotá, D. C., a 22 de julio de 2005.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,
Sabas Pretelt de la Vega.

www.secretariassenado.gov.co

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.© ISSN 1657-6241, "Leyes desde 1992 - Vigencia Expresa y Sentencias de Constitucionalidad", 28 de diciembre de 2006.

Incluye análisis de vigencia expresa y análisis de fallos de constitucionalidad publicados hasta 28 de diciembre de 2006.

La información contenida en este medio fue trabajada sobre transcripciones realizadas a partir del Diario Oficial; los fallos de constitucionalidad fueron suministrados por la Corte Constitucional. Cuando fue posible se tomaron los textos del Diario Oficial publicados por la Imprenta Nacional en Internet.

3.
LEY No. 996
24 Nov. 2005

LEY No. 996
24 Nov. 2005

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

Artículo 2º. Campaña presidencial. Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos. La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.

Artículo 3º. Actividades de la campaña presidencial. Se entiende por actividades de campaña presidencial, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace referencia a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato.

Artículo 4º. Legislación especial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial, estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagra la Constitución Política y la presente ley de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de funcionarios públicos y candidatos.

TÍTULO II REGLAMENTACIÓN ESPECIAL DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL

Capítulo I Selección de Candidatos

Artículo 5º. Selección de candidatos a la Presidencia por parte de los partidos, movimientos políticos o alianzas. El Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional. El proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.

Artículo 6º. Participación del Presidente y el Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos. El Presidente y el Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones de partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial.

Capítulo II Inscripción de Candidaturas

Artículo 7º. Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento.

Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el período de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado período de inscripción de candidatos.

Artículo 8º. Período de inscripción a la Presidencia de la República. La inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y, se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

Las inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la materia.

Artículo 9º. Declaración del Presidente que aspira ser candidato a la elección presidencial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Capítulo III Acceso a la Financiación Estatal Previa

Artículo 10. Condiciones de ley. Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones:

1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones.

2. Ser inscrito por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La financiación estatal de los candidatos que no reúnan estos requisitos, se realizará exclusivamente a través de la reposición de votos.

Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.

Capítulo IV
Financiación de las Campañas Presidenciales
Financiación estatal

Artículo 11. Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales.

El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley.

a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a:

- Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos (\$4.080.000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos (\$2.800.000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos (\$1.280.000.000) serán para otros gastos de campaña.

Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

- Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$2.450.000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.

- Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto (\$1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos (\$852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.

Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no

consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, serán asegurados mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver.

b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas:

1. El Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, financiará vía reposición de votos los gastos de campaña, en caso de que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados.
2. El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos (\$3.478).
3. Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.

Parágrafo 1º. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.

Parágrafo 2º. El candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito.

Artículo 12. Topes de campaña. El tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares. Los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y que no alcancen el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares.

Artículo 13. Los valores señalados en pesos en la presente ley, se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 15. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales. Los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial. Esta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

Parágrafo. Las campañas presidenciales podrán acordar con la entidad financiera que seleccionen para abrir la citada cuenta, la apertura de las subcuentas que consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos en las distintas áreas de trabajo en las que esté organizada la campaña presidencial.

Artículo 16. Gerente de campaña. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. El gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma. El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.

El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña. El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña.

Artículo 17. Libros de contabilidad y soportes. Los responsables de la rendición de cuentas de la respectiva campaña deberán llevar el libro mayor de balances, el diario columnario y al menos un libro auxiliar, los cuales serán registrados ante la Organización Electoral al momento de la inscripción de los candidatos. Igualmente llevarán una lista de las contribuciones, donaciones y créditos, con la identificación, dirección y teléfono, de las personas naturales que realizaron la contribución o donación.

Esta documentación podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas sobre financiación de las campañas.

Artículo 18. Sistema de Auditoría. Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal. El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan.

El Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo de Financiación de partidos y campañas electorales, tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

Dicho sistema deberá garantizar una cobertura nacional y será contratado con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal, que fije el Consejo Nacional Electoral. El valor del contrato se determinará hasta por una suma máxima equivalente a dicho porcentaje y el pago se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados. El objeto del contrato deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral, conforme al término definido en esta ley. El sistema de auditoría externa será reglamentado por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 19. Responsables de la rendición de cuentas. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la

oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral.

Artículo 20. Reglamentación. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.

Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.

2. Congelación de los giros respectivos.

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

4. En el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

Parágrafo. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial.

Capítulo V

Acceso a medios de comunicación social

Artículo 22. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En el periodo comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a la elección presidencial y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario "triple A" y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno. El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación.

Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada una de las campañas presidenciales.

Parágrafo. En el caso del servicio de televisión, la Comisión Nacional de Televisión reservará dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional Electoral. En el caso del servicio de radiodifusión, dicha reserva deberá ser hecha por el Ministerio de Comunicaciones, en los mismos términos.

Artículo 23. Acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional. Durante el periodo de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el periodo de campaña presidencial.

2. Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

Artículo 24. Propaganda electoral. Cada una de las campañas presidenciales, podrán contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas. Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente Ley.

Las propagandas no podrán utilizar los símbolos patrios.

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

Parágrafo. También podrá transmitirse divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

Artículo 25. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral. Para estos efectos, remitirán un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos o espacios que en dichas emisiones o publicaciones se le otorgaron a las actividades de campaña presidencial de cada candidato.

El Consejo Nacional Electoral publicará dicha información y verificará que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.

Si de estos informes el Consejo Nacional Electoral deduce que no se ha dado un trato equitativo en la información de las actividades políticas de los candidatos presidenciales, la entidad solicitará al respectivo medio de comunicación social que establezca el equilibrio informativo, y podrá acordar con el respectivo medio y la Comisión Nacional de Televisión, o el Ministerio de Comunicaciones, según sea el caso, las medidas que se requieran dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Las campañas presidenciales suministrarán diariamente material audiovisual y escrito suficiente sobre las actividades políticas de sus candidatos a los medios de comunicación social, quienes seleccionarán libremente los aspectos que consideren valiosos para la información noticiosa.

Artículo 26. Prohibiciones para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Ningún candidato, a título personal directa o indirectamente, desde el momento de su inscripción, podrá contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social.

Artículo 27. Regulaciones a las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional. No podrán ser transmitidas por el Canal Institucional del Estado la gestión del gobierno.

Artículo 28. De las encuestas electorales. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida por cualquier medio de comunicación, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su

financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado. Sólo podrán divulgarse encuestas representativas estadísticamente, en las cuales los entrevistados sean seleccionados probabilísticamente.

Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen esta actividad cuando se trate de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada y que las encuestas reúnan las condiciones técnicas señaladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

Las empresas que contemplen dentro de su objeto la realización de encuestas políticas o electorales, deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores que para este efecto llevará el Consejo Nacional Electoral cuando estén destinadas a ser publicadas.

En ningún caso se podrán realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de los comicios.

Parágrafo 1º. Cuando un medio de comunicación realice sondeos de opinión o consultas abiertas para que los ciudadanos expresen opiniones sobre preferencias electorales por medio de Internet o de llamadas telefónicas, en las que no existe un diseño técnico de muestra ni es posible calcular un margen de error, el medio deberá informar claramente a sus receptores la naturaleza y alcance de la consulta y advertir que no se trata de una encuesta técnicamente diseñada.

Parágrafo 2º. La infracción a las disposiciones de este artículo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de quince (15) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según la gravedad de la falta, impuesta tanto al medio de comunicación como a quien encomendó o financió la realización de la encuesta. El monto de la multa se depositará en el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Parágrafo 3º. Se entiende que una encuesta tiene carácter político cuando verse sobre asuntos relacionados con el Estado o con el poder político. Una encuesta o sondeo de opinión tiene carácter electoral cuando se refiere a preferencias electorales de los ciudadanos, intenciones de voto, opiniones sobre los candidatos, las organizaciones políticas o programas de gobierno. También, en época electoral, las que versen sobre cualquier otro tema o circunstancia que pueda tener incidencia sobre el desarrollo de la contienda electoral.

CAPITULO VI Derecho de Réplica

Artículo 29. Derecho de Réplica. Durante el período de campaña presidencial, cuando el Presidente de la República o representantes del gobierno nacional, en uso de sus facultades realicen afirmaciones en medios de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético, que atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos presidenciales, partidos o movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la presidencia, siempre y cuando el medio de comunicación no haya dado al afectado la oportunidad de controvertir tales afirmaciones, el afectado podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho a la réplica, quien resolverá la petición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Para estos efectos el Consejo Nacional Electoral deberá solicitar al medio de comunicación las pruebas correspondientes y atender los principios del derecho de defensa y el debido proceso.

En caso de ser concedida la réplica, el Consejo Nacional Electoral dispondrá que la misma se realice de manera oportuna, por lo menos en un tiempo y área de cubrimiento similar al que suscitó su ejercicio, en un medio de comunicación social que garantice su amplia difusión.

Parágrafo. El medio de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético que incumpla la presente disposición, estará sujeto a la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar, por parte del organismo competente, respetando las normas del debido proceso.

CAPITULO VII Regulaciones especiales durante la campaña presidencial

Artículo 30. Prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.
3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de gobierno.
4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno.
5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Artículo 31. Monto de la publicidad estatal. Durante la campaña presidencial, no se podrán aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.

Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.

Parágrafo. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la Organización Electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos.

Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

CAPITULO VIII Disposiciones varias

Artículo 34. Declarado Inexequible.

Artículo 35. Seguridad a los candidatos presidenciales. El gobierno nacional dispondrá lo pertinente para que a través de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, se estructuren programas de protección y seguridad para los candidatos a la Presidencia de la República y los directivos de las campañas, si fuere el caso. Estos esquemas de protección los establecerán la Policía Nacional y el DAS, conjuntamente, con el pleno apoyo que sea requerido de las Fuerzas Militares, de conformidad con los estudios de nivel de riesgo que realicen. Semanalmente la Policía Nacional y el DAS, programarán la seguridad de los candidatos conjuntamente con las campañas, de acuerdo con la programación de recorridos y visitas que estas le anuncien. El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará la implementación de estos esquemas, para lo que establecerá un mecanismo de enlace permanente con cada una de las campañas presidenciales, y recibirá los reportes de protección de los organismos de seguridad del Estado.

Artículo 36. Condiciones especiales. El Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de un candidato inscrito a la Presidencia de la República, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos quince (15) días antes de la fecha de los comicios.

Los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional, serán concertados por el Consejo Nacional Electoral y los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República.

TÍTULO III Participación en Política De Los Servidores Públicos

Artículo 37-Declarado Inexequible.

Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. 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.

Artículo 39. Se permite a los servidores públicos. Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:

1. Declarado Inexequible
2. Inscribirse como miembros de sus partidos.
3. Declarado inexequible.
4. Declarado inexequible

Artículo 40. 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.

Artículo 41. Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas. No se aplicará a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, las limitaciones contenidas en las disposiciones de este título.

Artículo 42. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA
CLAUDIA BLUM DE BARBERI
 (Original firmado)

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA
 REPÚBLICA
EMILIO RAMON OTERO DAJUD
 (Original firmado)

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES
JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD
 (Original firmado)

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE
 REPRESENTANTES
ANGELINO LIZCANO RIVERA
 (Original firmado)
REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
PUBLIQUESE Y EJECUTESE

Dada en Bogotá, D.C., a los 24 Nov. 2005

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE
 COLOMBIA, DELEGATARIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES,
 CONFORME AL DECRETO NO.4241 DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2005,
 (Original firmado)

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE LA JUSTICIA
SABAS PRETELT DE LA VEGA
 (Original firmado)

4. CONCEPTOS SOBRE INHABILIDADES EN PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Por: FELIX BONILLA BOHORQUEZ
Asesor FECODE.

Señores
COMITÉ EJECUTIVO DE FECODE
 Ciudad.

Respetados Amigos:

Cumpliendo con nuestro compromiso de asesoría a esa Federación en los temas que afectan al magisterio Colombiano, comedidamente les remito el estudio jurídico que adelantamos con el objeto de examinar las eventuales: INHABILIDADES DE LOS DOCENTES PARA SER INSCRITOS O ELEGIDOS en los cargos de GOBERNADOR, DIPUTADO, ALCALDE, o CONCEJAL:

Por regla general no podrán aspirar a ser elegido a ningún cargo:

“QUIEN HAYA SIDO CONDENADO EN CUALQUIER ÉPOCA POR SENTENCIA JUDICIAL A PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITOS POLÍTICOS O CULPOSOS; O HAYA PERDIDO LA INVESTIDURA DE CONGRESISTA O, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE LEY, LA DE DIPUTADO O CONCEJAL; O EXCLUIDO DEL EJERCICIO DE UNA PROFESIÓN; O SE ENCUENTRE EN INTERDICCIÓN PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS.”.

INHABILIDADES GENERALES:

Existen inhabilidades generales para todo aquel que aspire a ser elegido alcalde, concejal, gobernador o diputado, y se sólo se dan cuando **se ha ejercido como empleado público jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar**, ya sea en el respectivo municipio, cuando se trate de elecciones para la alcaldía o concejo; o en el departamento, cuando se aspire a gobernador o diputado, **e imponen la obligación de renunciar antes de los doce (12) meses de la fecha de la elección.**

Las normas son parecidas, veamos:

INHABILIDADES PARA SER ALCALDE

“LEY 617 DE 2000. ARTÍCULO 37. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 136 DE 1994, QUEDARÁ ASÍ:

“**Artículo 95.** Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser **inscrito** como candidato, **ni elegido**, ni designado alcalde municipal o distrital:

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección **haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio**, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, **haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.**”

INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO CONCEJAL

“Ley 617 de 2000. Artículo 40. De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.”

INHABILIDADES PARA SER GOBERNADOR

Ley 617 de 2000. Artículo 30. De las inhabilidades de los Gobernadores.

No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.”

INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO DIPUTADO

“Ley 617 de 2000. Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.”

También existen otras inhabilidades consagradas en cada uno de los artículos citados, y son:

a) Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o departamental;

b) Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o departamento.

c) Quien dentro del año anterior a la elección, haya sido **representante legal** de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o departamento.

d) Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, **con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o departamento;** o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido **representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado** en el respectivo municipio o departamento.

Las normas relativas a cada cargo, son las siguientes:

I. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE

Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección."

II. INHABILIDADES PARA SER GOBERNADOR

Ley 617 de 2000.

Artículo 30. De las inhabilidades de los Gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribu-

ciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que **dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento;** o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional."

III. INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO DIPUTADO

Ley 617 de 2000.

"Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.”

IV. INHABILIDADES PARA SER ELEGIDO CONCEJAL

Ley 617 de 2000.

“Artículo 40. De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distri-

to; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.”

La jurisprudencia, al respecto, ha indicado:

Consejo de Estado.

Consejero Ponente Dr.: DARÍO QUIÑONES PINILLA

Fecha: septiembre 18 de 2003

No. de Rad.: 3093-03

NULIDAD ELECCIÓN DE ALCALDE - Inhabilidad por ejercicio de autoridad civil / INHABILIDAD DE ALCALDE - Presupuestos para que se configure la consagrada en el artículo 37.2 ley 617 de 2000

En relación con la correcta hermenéutica de esa disposición normativa (artículo 37.2 de la Ley 617 de 2000 que modificó el artículo 95.3 de la Ley 136 de 1994), la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sido enfática en sostener que debe interpretarse de manera restrictiva, **puesto que la extensión de la causal y la aplicación a casos no contemplados literalmente restringiría arbitrariamente los derechos de acceso a la función pública y a elegir y ser elegido.** En este contexto, de la simple lectura de esa norma puede deducirse que la causal de inelegibilidad **solamente se configura cuando se demuestra el ejercicio de jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, por parte de quien tuvo el carácter de empleado público.** De igual manera, es claro que la intervención como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o en la celebración de contratos debe ser predicada de quien ejerció o ejerce como empleado público. Dicho de otro modo, la causal de inhabilidad objeto de estudio **solamente se configura cuando el demandado tuvo el carácter de empleado público y, en ejercicio de ese cargo, tenía asignadas las facultades que la ley les da el carácter de inhabilitantes.**

Consejo de Estado

Consejero Ponente Dr.: REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

Fecha: abril 3 de 2003

No. de Rad.: 3075-03

INHABILIDAD DE ALCALDE - Presupuestos para que se configure la prevista en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Para que se configure la causal de inhabilidad prevista en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, es necesario que se den los siguientes supuestos fácticos: a) **Que el elegido se haya desempeñado como empleado público en el municipio;** b) **Que el ejercicio del cargo conlleve el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar y** c) **Que el cargo se hubiere desempeñado dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección.**

Consejo de Estado

Consejero Ponente Dr.: GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR

Fecha: Abril 8 de 2003

No. de Rad.: S-180-03

ALCALDE - Requisitos e inhabilidades. Marco constitucional y legal / ELECCIÓN DE ALCALDE - Marco constitucional y legal de los requisitos e inhabilidades / INHABILIDAD DE ALCALDE - Marco constitucional y legal

En cuanto a los requisitos y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los cargos de elección popular –entre ellos el de alcalde municipal-, el artículo 293 constitucional preceptúa que, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución, **esas son materias que compete determinar al legislador, al igual que las relativas a la elección y el desempeño de funciones.** Dicho régimen estaba consagrado en el decreto-ley 1333 de 1986, complementado por las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, normatividad que fue modificada parcialmente por la ley 136 de 1994 y, últimamente por la ley 617 de 2000. De conformidad con lo previsto en el artículo 85 de la ley 136 de 1994, los alcaldes se eligen por el voto ciudadano para un período de tres (3) años. En relación con el régimen de inhabilidades, esto es, de los requisitos negativos que el ordenamiento jurídico fija para el ejercicio de esa precisa función pública, cuya ocurrencia determina la inelegibilidad del aspirante o postulado, en orden a garantizar la objetividad e imparcialidad en la selección del servidor y su desempeño funcional, lo mismo que asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a ese destino público, es un tema que estaba regulado en el artículo 95 de la ley 136 de 1994, en un total de once (11) numerales, disposición que fue modificada por el artículo 37 de la ley 617 de 2000, norma ésta que en cinco (5) distintos numerales tipifica las causales de impedimento para la elección de dicho cargo.

CONCEPTOS:

Por su parte sobre el tema se han producido unos conceptos acorde con la Jurisprudencia citada y que se hace necesario examinar. Veamos:

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO RAFAEL BORNACELLI GUERRERO
ASUNTO: Inhabilidades para ser elegido concejal por ser docente
CONSULTANTE: SARA CLEMENCIA CORRALES
RADICACIÓN: 2628 (10 de julio de 2003)

CONCLUSION

Un docente no está inhabilitado para presentarse como candidato a concejal ni para ser elegido como tal, por cuanto no está comprendido en ninguna de las causales de la ley 617 de 2000, ni de la ley 734 de 2002. (Negrilla fuera del texto original.)

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO RAFAEL BORNACELLI GUERRERO
ASUNTO: Derecho de Petición Inhabilidades para ser alcalde.
CONSULTANTE: CRISTINO PUENTE HIDALGO
RADICACIÓN: 3052 (Julio 25 de 2003)

CONCLUSION

Conforme a las anteriores consideraciones se responde que el **ejercicio como docente de la nómina nacionalizada de un establecimiento educativo de carácter oficial es un empleo público que no ejerce autoridad política, civil, administrativa o militar, y en consecuencia no se encuentra in curso de la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000**, que establece que no podrá ser elegido alcalde el empleado público que haya ejercido autoridad en el respectivo municipio dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

El empleado público que ejerza autoridad política, civil, administrativa o militar en el respectivo municipio y aspire a ser elegido alcalde del mismo, deberá renunciar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, para no encontrarse incurso en la inhabilidad señalada. **En el caso de los docentes, que deseen postularse como candidatos a la alcaldía no deben renunciar su empleo ni solicitar licencias para presentarse como aspirantes a cargos de elección popular.**

Adicionalmente es importante señalar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Ley 617 de 2000 se aplica a las elecciones que se realicen a partir del año 2001 sin que hasta la fecha hayan tenido un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, ni del Consejo de Estado.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO RAFAEL BORNACELLI GUERRERO
ASUNTO: Derecho de Petición Inhabilidades para ser alcalde.
CONSULTANTE: DIRLON PALACIOS MOSQUERA
RADICACIÓN: 1746 (Mayo 15 de 2003)

CONCLUSION

Conforme a las anteriores consideraciones se responde que **el ejercicio como docente de una universidad estatal no ejerce autoridad política, civil, administrativa o militar, y en consecuencia no se encuentra in curso de la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000**, que establece que no podrá ser elegido alcalde el empleado público que haya ejercido autoridad en el respectivo municipio dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

En el caso de los docentes, que deseen postularse como candidatos a la alcaldía no deben renunciar a su empleo ni solicitar licencias para presentarse como aspirantes a cargos de elección popular.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Asunto: Docente que aspira ser miembro de concejo municipal.
Radicado: 2855 de 2006
Consultante: BRUNO NIÑO VALBUENA
Fecha: Bogotá D.C.,

I. CONSULTA

El ciudadano BRUNO NIÑO VALBUENA, mediante escrito radicado el 29 de agosto de 2006, solicita al Consejo Nacional Electoral emita concepto respecto de:

"COMEDIDAMENTE LE SOLICITO EMITIR CONCEPTO ACERCA DE LAS INHABILIDADES QUE PUEDAN ATRIBUIRSE A UN PROFESOR (EMPLEADO OFICIAL), PARA POSTULARSE COMO CANDIDATO AL CONCEJO MUNICIPAL. EN CASO DE EXISTIR TALES INHABILIDADES, CON CUANTO TIEMPO DE ANTICIPACIÓN DEBE RENUNCIAR PARA PODERSE POSTULAR".

II. 2. Noción de inhabilidad.

Las causales de inhabilidad son aquellas circunstancias personales determinadas en la Constitución o en la Ley que impiden que un ciudadano, pueda ser inscrito como candidato, elegido por voto popular o designado; como se trata de un límite para acceder libremente a cargos públicos como emanación del derecho político a ser elegido, su regulación es taxativa y concreta y por lo tanto, no hay lugar a la interpretación extensiva o analógica de las normas.

II. 3. Propósito de las inhabilidades.

El siguiente criterio jurisprudencial determina la finalidad de las inhabilidades.

"(...)

Se recuerda que las inhabilidades, como toda preceptiva, tiene alguna finalidad en su caso, defender a la sociedad, al elector, de presiones e influencias que afecten su libertad de decisión, y mantener en igualdad de condiciones a los candidatos; que por eso mismo, las normas restrictivas de los derechos políticos y en general de la libertad del ser humano, deben ser interpretadas con ese criterio, deben ser aplicadas al hecho que quepa perfectamente en la definición legal, que el juez desconoce el debido proceso si las extiende a casos o materias semejantes, y, siendo claro el sentido de la ley, no cabe otra interpretación de ella que la literal. La jurisprudencia de esta Sala es constante¹

Considerando que la consulta gira en torno a las inhabilidades que pueden afectar por esta situación a un **docente municipal** que aspira ser miembro de un concejo municipal, es preciso exponer situaciones jurídicas que pueden estructurar una inhabilidad en razón de su cargo.

"...se concluye que si el docente ejerce su labor de educador público con fundamento en una relación legal y reglamentaria, que haya implicado nombramiento y posesión del cargo ante la autoridad competente, tiene en este evento la calidad de "empleado público", condición que por sí misma no es suficiente para configurar la causal de inhabilidad que nos ocupa, razón por la cual se procede a dilucidar en qué caso la función educadora implica ejercicio de algún tipo de autoridad.

II. 8. Función del docente - Decreto 1278 de 2002 -.

En cuanto se trata de averiguar si la función del docente entraña ejercicio de autoridad civil o administrativa, debe acudirse a las funciones que por ley les está atribuida.

ARTÍCULO 4o. FUNCIÓN DOCENTE. *La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos.*

La función docente, además de la asignación académica, comprende también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docentes.

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Quinta, sentencia 1786 de 1998 M.P. Dr. Luis Eduardo Jaramillo Mejía

ARTÍCULO 5o. DOCENTES. Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.

Del contexto anterior, es fácil advertir que las funciones atribuidas por Ley al docente considerado estrictamente como tal, **no conllevan la potestad o ejercicio de autoridad en ninguna de sus modalidades, razón por lo cual debe predicarse que respecto a estos educadores "empleados públicos"- , no se configura la causal de inhabilidad estudiada.**

II. 10. Inhabilidad para aspirar a ser miembro de concejo municipal o distrital por celebración de contrato.

Dada la circunstancia que algunos educadores públicos se encuentran desempeñando su labor en virtud de un contrato de prestación de servicios es necesario precisar que en estos eventos siempre y cuando el contrato se "celebre" dentro de los doce (12) meses anteriores a las elecciones se está ante la perspectiva de la inhabilidad consagrada en el numeral 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, en lo relacionado con **"la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o ajeno, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio"**; el siguiente criterio jurisprudencial puntualiza que en la inhabilidad generada por contratación, debe tenerse presente la fecha de "celebración", mas no el periodo de ejecución, para efectos de contabilizar los doce (12) meses o periodo inhabilitante.

"Para que se configure la causal de inhabilidad examinada es preciso que concurran las siguientes condiciones en quien se inscriba o sea elegido o nombrado alcalde: 1) haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, para el caso que nos ocupa del orden municipal; b) que la intervención haya ocurrido dentro del año anterior a la elección; y c) que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

2.3.1.1. La jurisprudencia de la Sección sobre la causal de inhabilidad examinada.

En la sentencia de 3 de febrero de 2006, expediente 3867, esta Sección efectuó las siguientes precisiones acerca del sentido y alcance de la causal de inhabilidad que ocupa la atención de la Sala:

"...esta Sala ha entendido por intervención en la celebración de contratos aquellas gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración del mismo y permitan develar un claro interés sobre el

particular² De esta manera, la intervención en la celebración de contratos comprende un concepto amplio que no solamente involucra a terceros que participan personal y activamente en las actividades precontractuales, sino también a las partes del contrato, en donde la participación personal se entiende directa³.

...De otra parte, ha establecido que lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la celebración de contratos y no su ejecución.⁴ Igual consideración expresó respecto de la intervención en la gestión de negocios". (Negrilla fuera de texto).

II. 11. Características del contrato de prestación de servicios.

Con el objeto de hacer claridad sobre las diferencias existentes entre el contrato laboral y el contrato de prestación de servicios, se transcribe el siguiente segmento jurisprudencial:

"(...)

La sentencia C-154/97 de la Corte Constitucional al decidir sobre la constitucionalidad del numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, señaló las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

2. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Radicación Interna 4033, Actor Orlando Oquendo Chica, apelación sentencia

3. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T - 824 de 2000, expediente T - 297522, instaurada por Magnolia Cristina Calderón Lozano contra Asociación de Municipios del sur del Tolima, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”.

En síntesis, para los docentes que no ostentan cargos de nivel directivo, no aplica la causal de inelegibilidad prevista en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, por cuanto no ejercen autoridad.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Asunto: Consulta sobre la inhabilidad para aspirar a la alcaldía municipal por ejercer como docente y por parentesco con funcionarios.
Radicado: 2862 de 2006
Consultante: JUAN EVARISTO PALACIOS M.
Fecha: Bogotá D.C.,

II. LA SOLICITUD

Con solicitud de fecha 30 de agosto de 2006, el señor Juan Evaristo Palacios M., eleva consulta a la Corporación con el objeto que se le resuelvan los siguientes interrogantes:

“HECHOS

1. Soy aspirante al cargo de alcalde para las próximas elecciones 2.008-2.011, de un municipio del chocó.
2. En este momento me desempeño como docente al servicio de la secretaria de educación del distrito.

CONSULTA

1. Cuando tenía que renunciar si pretendo ser aspirante o ser candidato en las próximas contiendas electorales.

(...) II. LA RESPUESTA

El asunto sometido a consideración de la Corporación se relaciona con el ejercicio del derecho político a ser elegido, es decir, a participar en los procesos electorales cuya dirección, por disposición del artículo 120 de la Constitución Política le corresponde a la Organización Electoral; a su vez, el artículo 265 Superior atribuye al Consejo Nacional Electoral la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral y el 266, radica la dirección de las elecciones en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para los efectos que nos consultan es necesario precisar igualmente que el régimen de inhabilidades para ejercer el cargo de alcalde popular, fue deferido a la ley en el artículo 293 Superior, que a la letra establece:

ARTICULO 293. Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará 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. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

Igualmente, para los efectos que ocupa la atención, es necesario precisar que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que las inhabilidades son de interpretación restrictiva. Al efecto, es ilustrativo el siguiente aparte:

"... las inhabilidades, incluso si tienen rango constitucional, son excepciones al principio general de igualdad en el acceso a los cargos públicos, que no sólo está expresamente consagrado por la Carta (CP arts 13 y 40) sino que constituye uno de los elementos fundamentales de la noción misma de democracia. Así las cosas, y por su naturaleza excepcional, el alcance de las inhabilidades, incluso de aquellas de rango constitucional, debe ser interpretado restrictivamente, pues de lo contrario estaríamos corriendo el riesgo de convertir la excepción en regla." ⁴

En el mismo sentido, el Consejo de Estado expone:

"las inhabilidades son taxativas y de interpretación restrictiva, y no pueden hacerse extensivas a otros servidores públicos (...).

... la Sala que dado su carácter prohibitivo, las inhabilidades deben estar consagradas de forma expresa e interpretarse restrictivamente, de modo que su aplicación sólo es posible cuando se reúnan todos los presupuestos." ⁵

Para dilucidar los interrogantes planteados por el consultante, se procederá a solucionar los siguientes problemas jurídicos:

i) Inhabilidad para aspirar a la alcaldía municipal derivada del ejercicio del cargo de docente al servicio de la Secretaría de Educación del Distrito; término para renunciar.

(...) Inhabilidad para aspirar a la alcaldía municipal derivada del ejercicio del cargo de docente al servicio de la Secretaría de Educación del Distrito; término para renunciar.

El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, define las inhabilidades para aspirar al cargo de alcalde municipal, señalando:

"No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

3.Sentencia C-147 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4.Sentencia del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de fecha 3 de agosto de 2006, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, Expediente 2005-00727-01.

1. (...).

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como **empleado público**, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. (...)."

Por consiguiente, deviene necesario establecer la calidad que ostentan los docentes; 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 regularán su ejercicio".

Considerando que el Decreto 2277 de 1979 concede a los educadores tratamiento de "empleados oficiales", es necesario reseñar los términos del Decreto Reglamentario 1848 de 1969:

"Art. 1º. Empleados oficiales. Definiciones. 1. Se denominarán genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales y comerciales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, definidos en los artículos 5º, 6º y 8º del Decreto Legislativo 1050 de 1968.

2. Los empleados oficiales pueden estar vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria, o por un contrato de trabajo.

3. En todos los casos en que el empleado oficial se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal o reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral".

Es preciso indicar que la Constitución de 1991, clasificó expresamente en su artículo 123 a los servidores públicos del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios en miembros de corporaciones públicas, empleados públicos y los trabajadores del Estado.

El artículo 2º del Decreto 770 del 17 de marzo de 2005, por el cual se establece el sistema de funciones y requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden

Nacional, es del siguiente tenor:

"Noción de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Las competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por los respectivos organismos o entidades, con sujeción a los que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los parámetros señalados en el artículo quinto del presente decreto, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en la ley".

La doctrina colombiana refiriéndose al término empleados públicos señala:

"(...) Estos empleados se caracterizan por estar vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria. Esta vinculación se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y la posesión del empleado, y quiere decir que el régimen al cual queda sometido está previamente determinado por la ley, de manera que no hay posibilidad legal de que la administración y el empleado discutan y acuerden las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento y posesión ni después, ya que ellos solo pueden presentar peticiones respetuosas a la administración.

*El régimen que se aplica a estos empleados es, por tanto, de derecho público y las controversias de carácter laboral están sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, con la excepción de las controversias sobre fuero sindical (...)"*⁶

De lo expuesto se concluye que si el docente ejerce su labor de educador público con fundamento en una relación legal y reglamentaria, que haya implicado nombramiento y posesión del cargo ante la autoridad competente, tiene en este evento la calidad de "empleado público", **condición que por sí misma no es suficiente para configurar la causal de inhabilidad que nos ocupa, razón por la cual se procede a dilucidar en qué caso la función educadora implica ejercicio de algún tipo de autoridad.**

En cuanto se trata de averiguar si la función del docente entraña ejercicio de autoridad civil o administrativa, debe acudirse a las funciones que por ley les está atribuida.

ARTÍCULO 4o. FUNCIÓN DOCENTE. La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos.

⁶ .DERECHO ADMINISTRATIVO General y Colombiano, Libardo Rodríguez R., Ed. Temis, Décima Edición, pág. 165

La función docente, además de la asignación académica, comprende también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docentes.

ARTÍCULO 5o. DOCENTES. Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.

Del contexto anterior, es fácil advertir que las funciones atribuidas por Ley al docente considerado estrictamente como tal, **no conllevan la potestad o ejercicio de autoridad en ninguna de sus modalidades, razón por lo cual debe predicarse que respecto a estos educadores "empleados públicos"- , no se configura la causal de inhabilidad estudiada.**

No ocurre lo propio con los **directivos docentes**, por cuanto el Decreto 1278 de 2002, les atribuye autoridad:

ARTÍCULO 6o. DIRECTIVOS DOCENTES. Quienes desempeñan las actividades de dirección, planeación, coordinación, administración, orientación y programación en las instituciones educativas se denominan directivos docentes, y son responsables del funcionamiento de la organización escolar.

Los cargos de directivos docentes estatales serán: director rural de preescolar y básica primaria; rector de institución educativa en educación preescolar y básica completa y/o educación media; y coordinador.

El rector y el director rural tienen la responsabilidad de dirigir técnica, pedagógica y administrativamente la labor de un establecimiento educativo. Es una función de carácter profesional que, sobre la base de una formación y experiencia específica, se ocupa de lo atinente a la planeación, dirección, orientación, programación, administración y supervisión de la educación dentro de una institución, de sus relaciones con el entorno y los padres de familia, y que conlleva responsabilidad directa sobre el personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y respecto de los alumnos.

El coordinador auxilia y colabora con el rector en las labores propias de su cargo y en las funciones de disciplina de los alumnos o en funciones académicas o curriculares no lectivas”.

Por consiguiente, cuando se trata de “directivos docentes”, por expresa consagración legal deben realizar actividades de dirección, planeación y administración, recayendo sobre ellos la responsabilidad del funcionamiento del plantel educativo a su cargo; funciones que implican ejercer autoridad administrativa o civil, lo que conlleva implícito entre otros, ordenar gastos y ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, las mismas exigencias legales que en concurso con la calidad de empleado público estructura inhabilidad para ocupar el cargo de **alcalde municipal**, siempre y cuando se haya ejercido dentro de los doce (12) meses anteriores a las elecciones y dentro del municipio en el que se tienen aspiraciones ...”.

Apartándose del último concepto, el régimen de inhabilidades aplicable **tanto a docentes como a directivos docentes** de acuerdo con la Ley y la Jurisprudencia transcritas, no obliga a la renuncia, salvo si ha ejercido el cargo en las condiciones descritas taxativamente por la Ley de inhabilidades.

No obstante, podría predicarse que el retiro opera dentro de los seis (6) meses anteriores, en cuanto gravita en contra del magisterio la norma especial consagrada en el nuevo ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE, adoptado mediante Decreto 1278 de 2002.

En nuestra opinión tal normativa es inaplicable como inhabilidad, porque se trata sólo de una prohibición legal susceptible de sanción disciplinaria, Decreto que en este punto tiene una evidente inconstitucional, en cuanto reglamenta una materia ya reglamentada por una Ley de la República para el conjunto de los servidores públicos, y lo que es peor agrava la inhabilidades ya consagradas que son aplacibles al conjunto de los servidores públicos, pero que continúa vigente y que es del siguiente tenor:

DECRETO 1278 DE 2002.

“Artículo 42. Prohibiciones. Además de las prohibiciones establecidas en la Constitución y la ley, y en especial en el Código Disciplinario Unico, para los servidores públicos, a los docentes y directivos docentes les está prohibido:

a) Abandonar o suspender sus labores durante la jornada de trabajo sin justa causa o sin autorización previa de sus superiores;

....

b) **Ser elegido en un cargo de representación popular, a menos que haya renunciado al cargo docente o directivo con seis (6) meses de antelación a la elección respectiva;**

CONCLUSIONES GENERALES:

CONCLUSION I:

De las normas generales transcritas en precedencia, se colige que un docente o directivo docente que no haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo Departamento, municipio o distrito; o que dentro del mismo lapso no haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo Departamento, municipio, o distrito. Así mismo, que no estén vinculados entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.”, podrían ser inscritos y elegidos sin el requisito de la renuncia.

CONCLUSION II:

Si la norma especial se pretende aplicar en el sentido restrictivo que tiene, ello significaría que todos los docentes estarían obligados a retirarse dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección, para no estar incurso en una prohibición legal que conduciría a sanción disciplinaria, lo que luce absurdo, porque en nuestro criterio en materia de pérdida de investidura del elegido, el régimen aplicable es el adoptado mediante la Ley 617 de 2000 y de ninguna manera las disposiciones disciplinarias como la citada, ya que el régimen de inhabilidades es del orden constitucional y requiere legislación especial por virtud de la Ley y para aplicar una sanción disciplinaria en este caso, sería menester que PRIMERO se demandara y se declarara por el competente, la pérdida de la investidura para que procediera la investigación y la sanción disciplinaria, de lo contrario, el acto que declara la elección goza de la presunción de legalidad y surte los efectos de Ley, conservándose incólume hasta que se declare lo contrario.

Lógico es concluir que este concepto se emite de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales y conforme a la jurisprudencia vigente sobre la materia, la cual puede ser variada por los administradores de justicia, dependiendo del examen que de cada caso hagan en concreto.

Un Abrazo Solidario;

FELIX BONILLA BOHORQUEZ
Gerente General.

Compañeros:
COMITÉ EJECUTIVO DE FECODE
Ciudad.

Apreciados Compañeros:

Reciban un fraternal saludo, con nuestros mejores deseos porque el año nuevo se constituya en una posibilidad de avanzar en la defensa de los derechos de los educadores y en la construcción de una patria justa y digna para todos.

Por considerarlo de importancia, remito para el análisis en la próxima JUNTA NACIONAL el concepto de nuestra oficina sobre dos aspectos que interesan al magisterio Colombiano, con mi excusa de no poder participar en la JUNTA NACIONAL DE FECODE, por encontrarme atendiendo la ASAMBLEA GENERAL DEL MAGISTERIO en el DEPARTAMENTO DEL VAUPES.

1. Copia del CONCEPTO JURIDICO entregado al COMITÉ EJECUTIVO DE FECODE, en el cual se concluye que para participar en política los educadores no están obligados a renunciar.
2. Copia del concepto jurídico entregado a la JUNTA DIRECTIVA DE ASEDAR en el cual se concluye que la exigencia de LA FIDUCIARIA LA PREVISORA S. A. a través de las entidades prestadoras del servicio de salud, en el sentido de allegar pruebas para acreditar las UNIONES MARITALES DE HECHO como requisito para continuar prestando los servicios médicos a los beneficiarios de los educadores, es ilegal e inconstitucional, en cuanto los requisitos exigidos para tal efecto por Ley 979 de 2005, no se aplican sino para FINES JUDICIALES y no para trámites administrativos. Este concepto debe tenerse en cuenta para ser discutido con las Empresas encargadas de la prestación de los servicios médicos que va a celebrar próximamente FECODE en Bogotá, en el cual espero participar para discutir el tema, si el comité ejecutivo lo considera pertinente y se me informa al respecto.
3. Copia del concepto jurídico sobre Calendario académico y jornada laboral, enviado por nuestra oficina a ADUCESAR.

Cordial saludo;

FELIX BONILLA BOHORQUEZ
Asesor FECODE.

5. CONCEPTOS SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE DOCENTES

Por: JORGE H. VALERO R.
Asesor FECODE.

PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA - DOCENTES

I. Consideraciones previas:

1. Desarrollo del derecho a participar en política en Colombia.

En primer lugar, debemos destacar que el derecho a participar en política se ha ido abriendo espacio a lo largo de la historia, donde por fortuna este ha avanzado de un campo estrechamente restringido a una esfera ampliamente desarrollada para su ejercicio.

Un breve recuento normativo, nos permitirá observar este avance. Así vemos, y para tener un punto de partida que, el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, limitaba el ejercicio del derecho a participar en política en los siguientes términos:

"Los miembros del Concejo se denominarán Concejales. Para ser elegido Concejel se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de prisión. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos. Tampoco podrán ser elegidos Concejales, quienes dentro de los dos años anteriores a la elección hayan sido contratistas del respectivo municipio o dentro de los seis meses anteriores a la misma fecha hayan sido empleados oficiales, ni quienes, en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público.

Luego, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se introduce una nueva dinámica a la participación en política, lo cual quedo consignado así:

"Artículo 40. 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

(...)

Artículo 127 (...)

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".

Sin embargo, debemos recordar que el texto actual del artículo 127 constitucional, en virtud del artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2003, es el siguiente:

"(...)

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 movimiento 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 sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria."

En este orden de ideas, vemos como el tratamiento otorgado al derecho a participar en política ha sido ampliamente estudiado, con el propósito de armonizarlo con los preceptos y principios constitucionales que actualmente son el pilar del Estado social de derecho.

Bajo la nueva filosofía de Estado, fue de suma importancia para el constituyente del 91 crear las condiciones institucionales indispensables para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática, lo cual se encuentra reflejado, no solo en el texto constitucional propiamente dicho (Preámbulo, artículo 40, 95 y 127 entre otros), sino que ello también se desprende de las ponencias efectuadas en la Asamblea Nacional Constituyente.

Así por ejemplo tenemos que en la ponencia para primer debate en la Plenaria de la Asamblea, denominado Carta de derechos, deberes, garantías y libertades, el cual fue presentado por el Delegatario Diego Uribe Vargas se dijo:

"La enumeración de los derechos políticos de los ciudadanos es modalidad propia de la estructura democrática y corresponde al estilo didáctico en que se ha redactado la nueva Constitución, a fin de que el ciudadano pueda identificar con facilidad tanto sus derechos, como los deberes que le son correlativos. El elegir y ser elegido, el tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referéndums, consultas populares y otras formas de participación democrática, rompen el viejo esquema de la participación ciudadana restringida a los días de elecciones, abriéndole paso a la verdadera democracia participativa, que se consagró como finalidad en la papeleta del 9 de diciembre y que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente.

El construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, sin restricción alguna, el formar parte de ellos libremente y difundir sin limitaciones sus ideas y programas, resume, no sólo lo que respecta al ejercicio mismo de los derechos políticos, sino que desarrolla otras prerrogativas que son propias de la función pública y de la práctica de los derechos consagrados en la Carta. El revocar el mandato de los elegidos según lo previsto en la Constitución y en la ley, el tener iniciativa en las corporaciones, el acceder a cargos en la administración y el interponer acciones públicas en defensa de la Carta y de las leyes, completan el cuadro de derechos políticos, que en este artículo se catalogan y ordenan"¹ (Subrrayas fuera de texto).

Por su parte, el Constituyente, doctor Fernando Carrillo Flórez, en el informe presentado a la Asamblea sobre conclusiones y recomendaciones acerca de los objetivos de la participación, destacó como el primero entre éstos el de realizar el ideal del Estado democrático de Derecho, permitiendo el acceso de todo ciudadano a la toma de decisiones políticas, y concluyó:

"La Democracia Participativa es un concepto teórico que busca en la práctica la actualización del control político sobre el poder, en esquemas de intervención directa del ciudadano".² (Subrrayado mío).

Sumado a lo anterior, en la Ponencia titulada "Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición", los constituyentes Horacio Serpa Uribe, Augusto Ramírez Ocampo y Otty Patiño Hormaza señalaron:

"El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos que además de expresar el pluralismo ideológico son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y del respeto a la Constitución y las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción excluye a los jóvenes menores de edad) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos".³

En resumen, dada la especial importancia otorgada al derecho a participar en política, cualquiera interpretación a los textos normativos no encontrará sentido alguno sino se armonizan a cabalidad dentro de los parámetros de la democracia participativa que impera en el Estado social de derecho colombiano, debiéndose adecuar a los referidos criterios del ordenamiento superior, que como se ha resaltado, quiso ampliar, profundizar y extender los instrumentos y las vías de efectiva participación política.

Ahora bien, dentro de las sesiones desarrolladas en la Asamblea Nacional Constituyente, se debatió sobre las restricciones de derecho a los servidores públicos, aspecto que fue ampliamente estudiado por la Corte Constitucional, con ocasión a una Acción de Tutela presentada por un docente que fue destituido de su cargo por participar en política, por lo tanto, es necesario tener en cuenta las consideraciones de esta Corporación, así:

"En la comisión tercera encargada de redactar el articulado sobre la estructura del Estado tuvo especial importancia el tema del régimen Gaceta Constitucional No. 56. Abril 22 de 1991 en el servidor público. Los debates estuvieron marcados por la idea de la modernización de la administración y de la eliminación de viejas prácticas clientelistas propiciadas por los servidores públicos, consideradas como causa de inmoralidad y descrédito de las instituciones del Estado.

2. Gaceta Constitucional No. 107. Junio 24 de 1991

3. Gaceta Constitucional No. 56. Abril 22 de 1991

1. Gaceta Constitucional No. 82. Mayo 25 de 1991.

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 Constitución.

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 5a: A los funcionarios públicos que detentan 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 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 Cámara de Representantes y 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..."

"Está 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 de 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 detentan 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 derechos y funciones por el término de cinco años"

Como se ve, la propuesta conciliaba la idea de la prohibición taxativa para ciertos funcionarios públicos con la idea de la permisión 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.

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

En la plenaria del 1 de Julio se decidió incluir dentro del artículo de incompatibilidades del servidor público este artículo que estaba disgregado de este capítulo, donde la prohibición de intervenir en política se convirtió en la excepción dentro de la regla y será al legislador a quien le corresponderá establecer la forma de acceso de los servidores públicos al plano de la actividad política".⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto)

4. T-438 del 1º de julio de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Teniendo en cuenta lo anterior de manera uniforme se ha sostenido que no puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que estos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.

Los derechos políticos de participación hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre sólo 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, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.⁵

Ahora bien, no sobra advertir, como lo indicamos inicialmente, el artículo 127 de la Carta, fue modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2003, el cual deja entrever que la restricción de participación en política de los servidores públicos ya no es tan rigurosa al catálogo de prohibiciones que traía el anterior texto constitucional de incompatibilidades de los servidores públicos, por el contrario, nuevamente aparece en escena la ampliación y extensión que se hace a este derecho.

Cabe resaltar que, el inciso 3º dispone que los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria, empero, dicha ley no ha sido expedida, en consecuencia, consideramos que los servidores públicos que no se encuentren dentro de los límites establecidos en el inciso 2º, esto es, los empleados del Estado que se desempeñen i) en la Rama Judicial, ii) en los órganos electorales, iii) de control y iv) de seguridad a quienes les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, pueden sin restricción alguna participar en política.

En este sentido, vale la pena llamar la atención sobre una situación similar que se presentó en vigencia del anterior artículo 127 de la Constitución, en el que el inciso 3º señalaba: Los empleados no contemplados es esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señala la ley. En ejercicio de la acción electoral varios ciudadanos solicitaron a la jurisdicción contenciosa administrativa la cancelación de las credenciales de algunos concejales y alcaldes por considerar que estaban incursos en las inhabilidades contempladas en el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986.

Con ocasión a dichas acciones, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

"El artículo 127 de la Constitución Política, si bien es cierto, 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 Consejales Municipales".

"Mientras no se expida la ley que señale las condiciones para que ciertos empleados oficiales puedan participar en actividades y controversias políticas, no cabe tener por aplicable la citada excepción. Es más: también ha sostenido aquí y lo reitera, que es impertinente invocar el precitado inciso del artículo 127 de la Constitución en casos como el que se examina, por cuanto esa norma versa sobre la prohibición de intervenir en política que se exceptiona a favor de algunos empleados oficiales, en las condiciones que señale la ley, en tanto que lo atajadero con las calidades e inhabilidades para ser concejal, que es materia diferente, lo prevé el artículo 83 del Decreto 1333 de 1986, norma que no cabe estimar derogada tácitamente por la nueva Constitución, en razón a que ésta, de modo armónico con esa norma, dispone en su artículo 312 que corresponde a la ley determinar las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales".⁶

En este orden de ideas, y admitiendo en gracia de discusión que la tesis planteada por el Consejo de Estado deba ser acogida, como se dijo, la ley estatutaria que contempla el inciso 3º del actual artículo 127 no ha sido expedida, en consecuencias tenemos que, es la Ley 617 de 2000, en los artículos correspondiente a las inhabilidades de los gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, esto es, art. 30, num. 3; art. 33, num. 3; art. 37, num. 2 y art. 40, num. 2 respectivamente, la que condiciona el derecho a participar en política, así:

"Quienes dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento (para el caso de los gobernadores y diputados) o municipio o distrito (para el caso de los alcaldes y concejales), o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento".

En atención a este precepto es indispensable determinar si la función docente implica el ejercicio de la autoridad enunciada en la anterior norma, estudio que será abordado posteriormente.

5. Ver entre otros Consejo de Estado, Sección Quinta: Consejero Ponente: Amado Gutiérrez Velásquez, Expediente No. 0785 sentencia del 29 de octubre de 1992. Consejero Ponente: José Nicolás Duque Ossa, Expediente No. 0978 sentencia del 21 de mayo de 1993.

2. Inhabilidad. Concepto.

Se ha entendido por inhabilidad aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Las inhabilidades también han sido definidas por la Corte como "inelegibilidades", es decir, como hechos o circunstancias antecedentes, predicables de quien aspira a un empleo que, si se configuran en su caso en los términos de la respectiva norma, lo excluyen previamente y le impiden ser elegido o nombrado.

Con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad.⁷

Cabe resaltar que, teniendo en cuenta que las inhabilidades por tratarse de un límite para acceder libremente a cargos públicos como emanación del derecho político a ser elegido, su regulación es taxativa y concreta y por lo tanto, no hay lugar a la interpretación extensiva o analógica de las normas.

De tal modo lo ha puntualizado el Consejo de Estado al considerar:

"Se recuerda que las inhabilidades, como toda preceptiva, tiene alguna finalidad en su caso, defender a la sociedad, al elector, de presiones e influencias que afecten su libertad de decisión y mantener en igualdad de condiciones a los candidatos; que por eso mismo, las normas restrictivas de los derechos políticos y en general de la libertad del ser humano, deben ser interpretadas con ese criterio, deben ser aplicadas al hecho que quepa perfectamente en la definición legal, que el juez desconoce el debido proceso si las extiende a casos o materias semejantes, y, siendo claro el sentido de la ley, no cabe otra interpretación de ella que la literal. La jurisprudencia de esta Sala es constante".⁸

3. Docentes. Funciones.

Según lo establece el artículo 2º del Decreto 2277 de 1979 se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orien-

tación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

Adicionalmente, el artículo 3º ibidem señala que los educadores que presten sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal, son empleados oficiales de régimen especial.

Por su parte, el Estatuto de la profesionalización docente (Decreto 1278 de 2002), indica en su artículo 4º que la función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos.

La función docente, además de la asignación académica, comprende también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Aunado a lo anterior, el artículo 5º del Estatuto establece que los docentes también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.

II. Caso concreto:

1. Docentes:

Según se advirtió, la Ley 617 de 2000, contiene de manera taxativa las inhabilidades aplicables a los candidatos a cargos de elección popular de orden territorial, y de ellas la que a continuación se transcribe es la que ha llamado la atención de este estudio, esto es:

"Quienes dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento (para el caso de los gobernadores y diputados) o municipio o distrito (para el caso de los alcaldes y concejales), o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de

7. Corte Constitucional sentencias: C-558 de 1994 MP Carlos Gaviria Díaz. C-181 de 1997 MP Fabio Morón Díaz. C-564 de 1997 MP Antonio Barrera Carbonell. C-483 de 1998 MP José Gregorio Hernández. C-179 de 2005 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

8. Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia 1786 de 1998, MP Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento”.

En atención a este precepto es indispensable determinar si la función docente implica el ejercicio de autoridad política, civil, administrativa o militar. Es obvio que, debemos partir de la idea que el ejercicio de la docencia de ningún modo involucra función jurisdiccional, ya que esta se encuentra encargada a los jueces de la república, y por lo tanto, de plano debe ser descartada como inhabilidad.

En primer lugar, tendremos en consideración lo explicado por el tratadista Guillermo Francisco Reyes González, quien en su compendio titulado el Nuevo orden político y electoral en Colombia, entiende dichos conceptos de autoridad en los siguientes términos:

3.7. De los conceptos de autoridad civil, política, administrativa, militar y de policía

a) Se entiende por autoridad civil, la capacidad legal o reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1) Ejercer el poder público en función de mando, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultada de la compulsación o de la coacción por medio de la fuerza pública.

2) Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.

3) Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

b) Autoridad política es la que ejerce la primera autoridad de la entidad territorial como jefe de la administración. Del mismo modo, los secretarios y jefes del departamento administrativo, como miembros del gobierno de la respectiva entidad territorial.

c) Autoridad administrativa es la facultad que ejercen, además de la primera autoridad política, los secretarios, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios de la administración. También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a los fondos públicos; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones o suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.

d) Autoridad de policía es, además de la que corresponde a las autoridades investidas de función policiva, la que ejercen los oficiales en servicio activo de la Policía y los suboficiales con rango de comandantes con jurisdicción en la respectiva entidad territorial; y

e) Se entiende por autoridad militar la que ostentan los oficiales en servicio activo de las Fuerza Militares y los suboficiales con el rango de comandantes con jurisdicción en la respectiva entidad territorial.⁹

En segundo lugar, grosso modo, el Consejo de Estado ha definido el tema de autoridad y sus clases así:¹⁰

“Claramente se observa que autoridad significa potestad, facultad, poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Por ello, quien ejerce autoridad es la persona revestida de algún poder, mando o magistratura. Así, como lo ha advertido la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la función administrativa que se convierte en causal inhabilitante está relacionada con la facultad de imponer, decretar, mandar y hacerse obedecer, que haga presumir el ejercicio de autoridad.

Específicamente, la jurisprudencia de esta Sección ha aclarado que la autoridad administrativa se ejerce para hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa.

En cuanto a la autoridad civil dijo que implica la potestad de mando y la facultad de ejercerla, por determinación de la ley, sobre la generalidad de las personas.”

A su turno, el concepto de autoridad militar fue definido por el artículo 191 de la Ley 136 de 1994, de la siguiente manera:

Autoridad militar: A fin de determinar las inhabilidades previstas por esta ley, se entiende por autoridad militar la que ostentan los oficiales en servicio activo de las Fuerzas Militares y los suboficiales con el rango de comandantes en el municipio.

Para efectos de este artículo, el militar debe haber estado ubicado en el municipio por virtud de orden superior por espacio de cuando menos tres meses o dentro del mes anterior a las elecciones de que se trate.¹¹

(...)

Pese a que no existe norma concreta en el sentido de definir la naturaleza de la docencia, el Consejo de Estado en la sentencia transcrita, señala que el cargo de profesor no es de aquellos que implica potestad poder o mando, con fundamento en las siguientes consideraciones:

9. REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. EL NUEVO ORDEN POLÍTICO Y ELECTORAL EN COLOMBIA. Honrad – Adenauer – Stiftung, edición 2004, pág. 146 – 147.

10. De igual modo se pueden revisar los conceptos del Consejo Nacional Electoral pronunciados dentro de la consulta No. 2400 del 22 de julio de 2004 petionario Pedro José Arenas García; consulta del señor Luis Bernardo Díaz presentada el 13 de octubre de 2005 y la consulta No. 3084 radicada el 28 de diciembre de 2005.

11. Radicación 2000-403 (2783), CP. Darío Quiñónez Pinilla, sentencia del 22 de abril de 2002.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales, y no oficiales en los distintos niveles que integran el sector. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

Específicamente, en cuanto al ejercicio de la función docente, el artículo 104 de la Ley 115 de 1994 define al educador así:

El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.

Como factor fundamental del proceso educativo:

- a) Recibirá una capacitación y actualización profesional;
- b) No será discriminado por razón de sus creencias filosóficas, políticas o religiosas;
- c) Llevará a la práctica el Proyecto Educativo Institucional, y
- d) Mejorará permanentemente el proceso educativo mediante el aporte de ideas y sugerencias a través del Consejo Directivo, el Consejo Académico y las Juntas Educativas.

Así las cosas, el cotejo entre los conceptos de función docente y ejercicio de autoridad civil, administrativa y militar, como causas generadoras de inhabilidad para ser elegido concejal, permite concluir que **el cargo de profesor no es de aquellos que implica potestad, poder o mando.** (Negritas y subrayado fuera de texto)

"Corresponde al juez determinar en cada caso en concreto si un servidor público ejerce o no autoridad civil o administrativa, en consideración con el análisis de dos elementos fácticos. De una parte, debe estudiarse el carácter funcional del cargo; o dicho de otro modo, debe averiguar qué tipo de funciones tiene asignadas y, de otro lado debe analizar el grado de autonomía en la toma de decisiones, esto es, la estructura orgánica del empleo. De tal manera que si las funciones y el diseño jerárquico del cargo le otorgan a su titular potestad de mando, de dirección y autonomía decisoria, se podría concluir que el servidor público ejerce autoridad administrativa o civil.¹²

Ahora bien, de manera puntual la Corte Constitucional al conjugar el derecho a participar en política con el ejercicio de la docente dijo:

La prohibición de la participación en política se deriva del propósito estatal de neutralidad en la toma de decisiones y en la aplicación de las mismas, condición ésta indispensable para la protección de los intereses generales.

El postulado clásico de este principio se desprende de la mecánica institucional del Estado liberal del siglo XIX: en aquellas circunstancias, la administración tenía el cometido exclusivo de aplicar la ley, producto de la voluntad general representada en las mayorías parlamentarias; un adecuado funcionamiento de esta distribución de competencias exigía la total neutralidad de los funcionarios y por lo tanto una perfecta separación entre el periodo político de creación de la ley y el periodo técnico de su aplicación.

Con la evolución del Estado intervencionista y con el aumento de la complejidad de las relaciones entre el derecho y la sociedad se introdujeron variaciones importantes en el esquema clásico de la administración pública, entre las cuales la más significativa tuvo que ver con el fortalecimiento de su poder de interpretación y creación en el proceso de aplicación. De acuerdo con esto, la función de la administración no puede limitarse a una simple deducción mecánica del principio legal; ella implica una participación activa, creativa y política, en cuanto interpretación del contenido del interés general, en el proceso de adecuación de las normas legales a la realidad social. El poder discrecional no debe ser entendido como una intromisión en las facultades políticas del órgano legislativo, sino como una consecuencia misma de la naturaleza de la función administrativa, cuya complejidad y dinamismo impiden una previa determinación, a través de formulaciones abstractas, de la manera como deben ser aplicadas las normas.

No obstante el carácter creador y político de la función llevada a cabo por la administración pública, el principio de la no intervención en política de sus servidores -en política partidista- ha permanecido intacto. Se ha seguido considerando que la prohibición de participar en el debate político es una condición necesaria de la neutralidad del funcionario público.

Sin embargo, la misma complejidad de la administración y la diversidad de manifestaciones que puede adoptar la conducta prohibida hace necesario una adecuación del principio general a los diferentes casos concretos. No todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general. Si se parte del principio general, según el cual las decisiones de los servidores públicos deben ser imparciales, es evidente que una de las condiciones indispensables para poder incurrir en una falta relacionada con dicha imparcialidad tiene que ver con la existencia de decisiones en las cuales se haga posible dicha violación. Si un servidor público dentro del catálogo de las funciones que le fueron asignadas no tiene la oportunidad de tomar este tipo de decisiones, pues es claro que con su participación en política no se afecta el interés general.

En el caso de los profesores, la preocupación del legislador sobre la participación en política se manifiesta en la posibilidad de que la enseñanza impartida por el maestro se encuentre cargada de contenido político en favor de algún partido o movimiento. Por eso el estatuto docente prohíbe expresamente al profesor la utilización de la cátedra para estos fines. Por fuera de esta específica interdicción, el estatuto docente

12. Radicación 2000-403 (2783), CP. Darío Quiñónez Pinilla, sentencia del 22 de abril de 2002

no hace referencia a ninguna otra conducta y esto es razonable si se tiene en cuenta el hecho de que sólo en estas circunstancias, en la cátedra, el profesor se encuentra en posibilidad de afectar la neutralidad exigida por la constitución a sus servidores. Por fuera de la cátedra el profesor se encuentra en condiciones similares a las de los demás ciudadanos. Sus opiniones políticas e incluso su participación directa en el debate partidista, por fuera del recinto académico, no tienen por qué afectar la neutralidad que la ley exige de sus servidores en el manejo de los bienes y asuntos de interés general.

La Constitución colombiana, atendiendo al criterio de neutralidad en las decisiones, a la hora de establecer la prohibición de participar en política, diferencia claramente entre aquellos funcionarios que tienen un notable poder decisorio y de afectación del interés general y aquellos que no lo tienen. Para el primer grupo de funcionarios la constitución establece el principio de la prohibición; para el segundo el principio de la permisión.

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.¹³

De igual manera, y conservando la misma posición que han expuesto las Altas Cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado), el Consejo Nacional Electoral, de manera uniforme ha señalado que los docentes no ejercen ni ostentan alguna de las clases de autoridad, que se encuentran reseñadas en la Ley 617 de 2000, esto es, autoridad política, administrativa, civil o militar, por ello en reiterados y recientes pronunciamientos ha afirmado:

"En síntesis, para los docentes que no ostentan cargos de nivel directivo, no aplica la causal de inelegibilidad prevista en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, por cuanto no ejercen autoridad".¹⁴ (Resaltado fuera de texto).

"Si la institución educativa objeto de la consulta es una entidad pública el docente es un funcionario público. Luego es fácil advertir que de acuerdo con las funciones atribuida por la ley, debe predicarse respecto al caso que nos ocupa y con base en la

13. T-438 de 1992

14. Al respecto ver los siguientes conceptos del Consejo Nacional Electoral: Radicado 2923 de 2006, peticionario Alexander Hortua González. En la petición señala el petente: "Ciendo docente del municipio de pasa deseo participar en el próximo proceso electora de 2007, como candidato a la alcaldía de ese municipio, por lo tanto deseo se me informe en que fecha debo renunciar para no quedar inhabilitado en el caso de salir electo, o si puedo solicitar una licencia no remunerada y por cuanto tiempo haciendo la aclaración que el cargo en el que se me desempeño no tiene nada que ver con la parte directiva, no maneja dineros no soy ordenador del gasto" (sic). Radicado 2855 del 5 de octubre de 2006. Radicado 3063 del 5 de octubre de 2006.

información de la consultante se trata de un docente que no ostenta cargo de nivel directivo, luego no aplica la causal de inelegibilidad prevista en el numeral 2º, del artículo 33 de la Ley 617 de 2000..."¹⁵

En consecuencia, salta a la vista que los docentes que aspiran a postularse para los cargos de elección popular a nivel territorial, pueden hacerlo sin que medie el plazo indicado en el régimen de inhabilidades de la Ley 617 de 2000, esto es, 12 meses.

No sobra recordar que el literal n) del artículo 42 del Estatuto de Profesionalización Docente, que alude a la prohibición de los docentes y directivos docentes de ser elegidos en cargos de elección popular, a menos que renunciaran al cargo con 6 meses de anticipación a la elección respectiva, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-734 de 2003.

Adicionalmente, cabe preguntarnos cuándo debe el docente que aspira a ocupar un cargo de elección popular renunciar al ejercicio de la docencia, para evitar la configuración de inhabilidad. Para resolver tal planteamiento, es oportuno traer a colación la sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, para destacar:

"En materia de inhabilidades y para el caso en estudio sometido a la decisión de esta Corporación, el artículo 179, numeral 8º de la Carta Política establece lo siguiente:

"No podrán ser congresistas:

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

La prohibición constitucional admite dos hipótesis:

a) La de una persona que es elegida en forma simultánea, para ser miembro de dos corporaciones, desempeñar dos cargos, o ser miembro de una corporación y a la vez desempeñar un cargo público;

En este caso, es claro que, si se da la condición prevista por la Carta, es decir, que los períodos coincidan en el tiempo, así sea parcialmente, habrá nulidad de la elección para el cargo y pérdida de la investidura del Congresista elegido (artículo 183, numeral 1º C.P.).

b) La de una persona que es elegida para desempeñar un cargo o para ser miembro de una corporación pública y, estando en ejercicio del mismo, aspira a ser elegida para otra corporación o cargo cuyo período coincide, siquiera parcialmente, con el que venía ejerciendo.

(...)

15. Radicado 3544 del 5 de diciembre de 2006.

De conformidad con el numeral 8º, del artículo 179 de la Constitución, le está prohibido a cualquier ciudadano ser elegido simultáneamente para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. De ahí que la norma en referencia utiliza la expresión "nadie podrá", para cobijar en la mencionada prohibición a todos los ciudadanos.

Lo anterior implica, no solamente la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos cargos, para más de una corporación o empleo público, sino también, la prohibición previa de la elección como congresista en las circunstancias anotadas, lo que equivale a entender que quien aspire a esta dignidad, no podrá encontrarse como Concejal o Diputado, ni tampoco tener la calidad de servidor público, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso, salvo la de Senador o Representante a esa corporación. En dicho caso, se requiere haberse formalizado la renuncia correspondiente en ese momento, a fin de evitar que el Concejal o Diputado o Servidor Público candidato a Congresista pudiese estar dentro de la prohibición de que trata el numeral 8º del artículo 179 de la Constitución Política.

Lo anterior, se encuentra plenamente soportado en el inciso 2º del artículo 44 de la Ley 136 de 1994, el cual establece:

"Los concejales en ejercicio que aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura antes de la fecha de la inscripción de su candidatura".

Bajo los anteriores criterios, el Consejo de Estado precisó:

"(...) la causal de inhabilidad prevista en el numeral 8º del artículo 179 de la C.P. es de carácter general, que no opera sólo para los Congresistas sino respecto de todas las personas elegidas para más de una Corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo y que tal inhabilidad no se da si antes de la nueva elección se produce renuncia a la anterior investidura o cargo". ¹⁶(Resaltado mío).

Por lo tanto, no está de más indicar que la inscripción de candidatos a Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales vence cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección (artículo 2º de la Ley 163 de 1994). De acuerdo con la Resolución No. 5140 del 14 de agosto de 2006 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por la cual se establece el calendario electoral señala en el artículo 1º que el día miércoles 8 de agosto de 2007, vence el plazo para la inscripción de candidatos.

Es importante que los docentes no inhabilitados deben encontrarse desvinculados de la administración pública previa renuncia que debe ser aceptada y entrega del cargo antes de su inscripción.

En resumen:

- i) Los docentes por no encontrarse dentro de los supuestos enunciados en el numeral 3º del artículo 30 y 33 y 2º del artículo 37 y 40 de la Ley 617 de 2000, no tienen inhabilidad alguna para ser elegidos gobernadores, diputados, alcaldes o concejales.
- ii) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el ejercicio del empleo conlleva prohibición, como es la de no utilizar el cargo para presionar a los ciudadanos (en especial a los educandos) a respaldar su causa o campaña política.
- iii) Además, están obligados a observar atentamente el deber de dedicar la totalidad del tiempo de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas (Ley 734 de 2000), so pena de incurrir en falta disciplinaria.
- iv) En todo caso, dichos empleados deben estar separados definitivamente de sus cargos antes de la inscripción de su candidatura (renuncia aceptada y entrega del cargo).

2. Directivos docentes:

De otra parte, respecto de la aplicación de las inhabilidades aquí estudiadas a los Directivos docentes, el planteamiento es otro, por lo tanto, necesariamente tenemos que hacer alusión a la siguiente normatividad:

En lo que tiene que ver con las funciones de los rectores de las instituciones educativas, el artículo 10 de la ley 715 de 2001 establece:

"Artículo 10. Funciones de rectores o directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

- 10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.
- 10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.
- 10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.
- 10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.
- 10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.
- 10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del

16. Al respecto ver sentencia del 22 de septiembre de 1994. Expediente 2010. CP Amado Gutiérrez y concepto del 19 de junio de 2003 del Consejo Nacional Electoral. MP Guillermo Mejía Mejía.

personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.

10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.

10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.

10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.

10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.

10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.

10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.

10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.

10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.

10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.

10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.

10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo.

Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en reciente fallo decretó la pérdida de investidura de un Concejal por configurarse la causal de inhabilidad prevista en el numeral 2° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, al haber ejercido el cargo de Rector de Institución Educativa,¹⁷ así:

"Al tenor de lo preceptuado en los artículos 105, 106, 126 y 127 de la Ley 115 de 1994 y 3° del Decreto 2272 de 1979 los Rectores son empleados públicos. Su tenor literal es el siguiente:

¹⁷Al respecto ver también el concepto emitido por el Consejo Nacional Electoral. MP Antonio José Lizarazo Ocampo proferido el 21 de septiembre de 2005, dentro de la petición 1878 del 16 de agosto de 2005 presentada por el señor Javier Delgado Garzón

Ley 115 de 1994:

Artículo 105.- Vinculación al servicio educativo estatal. La vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, solo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial.

Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

Parágrafo 2°. Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

Artículo 106.- Novedades de personal. Los actos administrativos de nombramientos, traslados, permutas y demás novedades del personal docente administrativo de la educación estatal se harán por los gobernadores y por los alcaldes de los distritos o municipios que estén administrando la educación conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993.

Artículo 126.- Carácter de directivo docente. Los educadores que ejerzan funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría, son directivos docentes.

Artículo 127.- Autoridad nominadora de los directivos docentes. Los rectores o directores, vicerrectores, coordinadores, supervisores, directores de núcleo y demás directivos docentes de las instituciones educativas estatales a que se refiere el Estatuto Docente, serán nombrados por los gobernadores, los alcaldes de distritos o municipios que hayan asumido dicha competencia, previo concurso convocado por el departamento o distrito.

Decreto 2277 de 1979

Artículo 3.- Educadores oficiales. Los educadores que presten sus servicios a entidades oficiales del orden nacional, departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto. »

La Sala tuvo oportunidad de dilucidar la cuestión que en el caso presente vuelve a plantearse, con motivo de una solicitud de pérdida de investidura sustentada en supuestos fácticos similares.

En sentencia de 20 de agosto de 2004 a vuelta de analizar las funciones que según el artículo 10 de la Ley 715 de 2001 desempeña el rector de una institución educativa pública, la Sala concluyó que este empleo aparea autoridad administrativa, traducida principalmente en las facultades para controlar el cumplimiento de las funciones del personal docente y administrativo; administrar el personal; ejercer el poder disciplinario y administrar el Fondo de Servicios Educativos. En consecuencia, la causal de inhabilidad para ser concejal prevista en el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 617

de 2000 afecta a quien haya ejercido el cargo de Rector dentro de los 12 meses anteriores a la elección. El análisis consignado en dicho pronunciamiento es en un todo aplicable al caso presente. Es, entonces, pertinente transcribirlo:

«En torno al tema, esta Corporación, en sentencia de 1º de febrero de 2000 (Expediente AC-7974, Actor: Manuel Alberto Torres Ospina, Consejero Ponente doctor Ricardo Hoyos Duque), hizo las siguientes precisiones que, por su importancia y pertinencia, se reiteran en esta oportunidad: "...La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas..... El concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades de servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es, al mismo tiempo autoridad civil. En otros términos, si bien los conceptos de autoridad militar y jurisdiccional tienen contornos precisos, los linderos se dificultan tratándose de la autoridad política, civil y administrativa. Entendida la primera como la que atañe al manejo del Estado y se reserva al Gobierno (art. 115 C.P.) y al Congreso (art. 150 ibídem) en el nivel nacional, no queda duda de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie. Una apreciación distinta conduciría a vaciar completamente el contenido del concepto autoridad civil, pues si ella excluye lo que se debe entender por autoridad militar, jurisdiccional, política y administrativa no restaría prácticamente ninguna función para atribuirle la condición de autoridad civil...". Igualmente, en el proveído mencionado la Sala señaló que "... la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la autoridad civil que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata. En consecuencia, lo que pretende la institución constitucional es impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder del Estado se pueda utilizar en provecho propio...o en beneficio de parientes o allegados... pues tales circunstancias empañarían el proceso político-electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos...».

(...) Colige la Sala que existen funciones en las que a los Rectores de establecimientos de educación les corresponde ejecutar las políticas y programas que en materia educativa adopte el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales, Distritales o municipales, es decir, enmarcadas dentro de los parámetros y directrices que les señalen al efecto, como también otro tipo de funciones en las que tienen autonomía plena para adoptar decisiones, las que, por ende, implican el ejercicio de autoridad administrativa. Tal es el caso, por ejemplo, de las funciones atinentes al control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y al reporte de novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces; o la adminis-

tración del personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos; o la participación en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva; o la distribución de las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo; o la realización de la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, así como la imposición de las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario. La ingerencia en los aspectos reseñados le dan a los Rectores de establecimientos educativos influencia sobre los docentes, padres de familia, directivos, personal administrativo del respectivo plantel, los que, a la postre, son potenciales electores.

Cabe enfatizar, además, que como lo sostuvo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 21 de mayo de 2002 (Expediente núm. PI-039, Consejero ponente doctor Juan Ángel Palacio Hincapié), el ejercicio del poder correccional es una de las expresiones del poder de mando o facultad de imponer decisiones, que son propias de la autoridad administrativa o civil.

En efecto, en la mencionada sentencia, que ahora se reitera, se dijo:

"...Por autoridad administrativa podría entenderse como el poder del cual está investido un funcionario para que dentro de su ámbito territorial y marco funcional y con el objeto del manejo de las personas, bienes o patrimonio a su cargo, dé aplicación a las medidas necesarias para el cumplimiento inmediato de las normas y la satisfacción y preservación de las necesidades e intereses de sus administrados, función que también puede ejercer quien tiene autoridad civil, pero éste además tiene el poder de las decisiones generales. En relación a la autoridad administrativa, el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, describe de la siguiente manera las funciones que corresponden a la Dirección Administrativa:"...

Por su parte, autoridad civil, es aquella en la cual el funcionario tiene poder de mando, facultad de imponer sus decisiones sobre las demás personas, ejercer poder correccional y facultad de disponer para beneficio de los integrantes de la comunidad las normas necesarias que permitan la convivencia de los ciudadanos dentro de la misma.»

En consonancia con estos criterios jurisprudenciales, indiscutiblemente se concluye que el régimen de inhabilidades contemplado en la Ley 617 de 2000 se hace extensivo a aquellos docentes que ejercen funciones de dirección, en consecuencia, para efectos de no incurrir en la causal de inelegibilidad (num. 3º del artículo 30 y 33, y/o num. 2º del artículo 37 y 40) estos funcionarios deben dejar de ejercer la respectiva función dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

6. APROXIMACIONES A LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

**Por: Nelly Mosquera Zamudio
Equipo Asesor**

APROXIMACIONES A LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En estos tiempos, se requiere “prepararse para gobernar y ser poder”, esto es aprender a ser partícipe de un proceso de formación que permita dotar de una serie de condiciones, personales y administrativas altamente calificadas, a quien ha sido elegido popularmente para conducir los destinos de un municipio, ciudad o país, a quienes son líderes de comunidad y quieren ser veedores de la gestión pública.

Prepararse para dirigir es conocer a profundidad las necesidades de la gente, conocer las expectativas, certezas e incertidumbres de la población siempre olvidada, tener una sólida preparación en gestión pública municipal y rodearse de un equipo cualificado, que permita llevar adelante un Plan de Gobierno coherente con una política social de atención a las comunidades

Poner al frente a gente altamente capacitada, exige un compromiso social con la vida misma, para administrar, gestionar, ser y hacer desde y en lo colectivo Nosotros(as), comprometidos en la construcción de un mundo mejor, reinventamos las prácticas pedagógicas para enriquecer los procesos de transformación de las experiencias tradicionales de gestión y “orientar” a todas aquellas personas que quieren o están incursionando en el actuar de la política, buscando el objetivo de que puedan servir al país y no “servirse” del país, cuando lleguen a un cargo de dirección

El proceso de formación en gestión pública nos plantea la necesidad de conocer los modelos y tendencias que circulan en el campo de la administración y la gestión, conocer cual es la dinámica de la participación, veeduría y control social, que promovemos, es necesario prepararnos para no caer en “las trampas” de la burocracia y política tradicional.

Tenemos un país en donde una gran mayoría no disfruta de sus recursos y no satisface sus necesidades básicas, necesitamos que existan los procesos auténticos para que colombianos y colombianas tengan la posibilidad de suplir todas sus necesidades.

Así las cosas, prepararse para gobernar nos lleva a pensar nuevas formas para ejercer colectivamente el poder de organización a través del rol de dirigente.

La gestión pública, es la encargada de materializar, en la acción social las políticas públicas que son los actos del Estado a través de un equipo de funcionarios públicos, quiénes actúan dentro de un orden jurídico y pueden hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe o le limita.

Es importante tener en cuenta que el ser partícipe o veedor(a) de la gestión pública requiere re-pensar “la acción del Estado que tiene como objeto la reglamentación, la vigilancia, y el control de la actividad pública, así como sus relaciones con el campo de lo privado, igualmente la gestión de servicios públicos, la administración y la búsqueda de soluciones a problemas sociales y aun a la solución de problemas que generan tensiones o conflictos entre los miembros de la comunidad o de los individuos frente al Estado.

Pensar la función pública implica hacer una lectura del actuar, de un ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas, como actividades de gobierno, de

poder público que implica en la práctica el desarrollo del concepto de soberanía, y analizar si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de las personas elegidas popularmente para desempeñarse en un cargo público, en ellas recae la responsabilidad de mantenerla, garantizarla, defenderla como voluntad o acción del Estado, es el estado el garante de los derechos y de la atención de las necesidades de la población, por ello se requiere ejercer el control social para exigirle su responsabilidad.

La política de formación en gestión pública municipal contempla que los funcionarios que desempeñen un cargo o comisión, en los diferentes niveles de la administración sean ejemplo de buenas prácticas en relaciones humanas pues la sociedad del modelo neoliberal, se distingue por el mal trato, la exclusión, la negligencia y la corrupción entre otras prácticas basadas en la eficiencia y la competencia excluyente

Es indudable que la ley vigente, provee al funcionario público de poderes propios de la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir y estas acciones lo distinguen del empleado público que aparece como un ejecutor debido al "desempeño" de sus funciones por delegación o asignación. En cualquiera de los dos casos y conforme al nivel que se ocupe en la administración pública, se hace necesario que el funcionario tenga una preparación adecuada.

En ese sentido, la propuesta de formación en gestión pública, que promueve la escuela nacional de formación sindical de FECODE, convoca a los y las docentes, al actor social, político y cultural que aspira a ocupar cargos públicos entre otros, a la práctica de relaciones humanas nutridas de humanidad y sensibilidad social, a la adquisición de conocimientos en derechos políticos, aprovechamiento de recursos, gasto público, conocimiento de las distintas leyes orgánicas, derechos y obligaciones laborales...

La gestión pública Municipal es el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios.

Formarnos en ella es abrir las puertas del aprendizaje para:

- Conocer, comprender e interpretar la estructura del estado y el régimen municipal colombiano;
- Realizar una eficiente gestión municipal, y desarrollar una gestión contractual transparente;
- Ejercer un efectivo control de las responsabilidades de los servidores públicos a su cargo.
- Plantear alternativas que contribuyan a satisfacer las necesidades reales de la población, de las comunidades.

Con un plan de formación que entre otros aspectos aborde:

1. TEORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA., DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, LIDERAZGO.
2. PARTICIPACIÓN.
3. ESTRUCTURA DEL ESTADO, EL RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO Y PLANEACIÓN
 - La estructura Nacional, Departamental, Municipal y Distrital.
 - El Alcalde, El Concejo, Organismos de Vigilancia y Control, Entidades Descentralizadas.
 - Sistema de Planeación en Colombia, El Plan de Ordenamiento Territorial, El Plan de Desarrollo Municipal, El Plan de Desarrollo y su relación con el presupuesto participativo.
4. GESTIÓN FINANCIERA, PRESUPUESTAL Y CONTABLE DEL MUNICIPIO
 - Etapas del presupuesto.
 - Plan Anual de Caja (PAC)
 - Ajuste fiscal.
 - Saneamiento Contable.
5. GESTIÓN CONTRACTUAL
 - Relación entre el Presupuesto y la Contratación.
 - Estatuto de la Contratación Administrativa y reglamentación.
 - Licitación Pública.
 - Contratación Directa.
6. CONTROL Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
 - Disciplinario.
 - Fiscal.
 - Penal.
 - Social.
 - Control Interno.
7. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y ECOTURISMO.
8. TECNOLOGÍAS, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Y con unos talleres que nos permitan realizar análisis y apropiarnos del marco conceptual propio de la gestión pública local o regional.

TALLER 1 LLUVIA DE IDEAS POR TARJETAS

EL MUNICIPIO ¿QUE DIFERENCIA EXISTE ENTRE ADMINISTRAR Y GESTIONAR?

MATERIALES: Papeles pequeños, documentos relacionados con el tema, lápices, cinta adhesiva o maskin tape.

DESARROLLO

- Se entregan los documentos para lectura.
- Las ideas que van surgiendo se escriben en tarjetas, una idea por tarjeta.
- Las tarjetas pueden elaborarse de forma individual o en grupos, cada participante lee su tarjeta y luego se van pegando en forma ordenada en la pared o en un papel.

FORMAS DE CLASIFICAR LAS TARJETAS

1-Se pide a cualquier compañero(a) que lea una de las tarjetas que ha elaborado, ésta se coloca en la pared, luego se pide que si algún otro compañero tiene alguna tarjeta que se refiera a lo mismo o similar a la del compañero, la lea y se van colocando juntas todas las que salgan sobre el mismo tema o aspecto, y así sucesivamente hasta que todas las tarjetas se hayan colocado. Quedarán así varias columnas. Se agrega sobre cada columna para repasar el contenido y darle un nombre a la columna que sintetice la idea central que está expresada en el conjunto de las tarjetas.

En esta etapa el papel del coordinador es el de llevar al grupo a sintetizar el conjunto de las tarjetas de tal forma que se obtenga una visión ordenada y unificada de los diversos aspectos que se desprenden de un tema.

Una vez hechas las columnas y analizadas, puede realizarse una votación por columna para establecer el orden de importancia que el grupo le da a cada uno de los aspectos del tema que se está tratando.

Lo importante en esta técnica es el ordenamiento que se va haciendo en las tarjetas para que al final se tenga una visión clara de lo que el grupo piensa, sobre:

- EL MUNICIPIO Y LA DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRAR Y GESTIONAR.
- DIAGNOSTICO, PUNTO DE PARTIDA PARA LA GESTIÓN

RECOMENDACIONES

Es útil una breve lluvia de ideas cuando se trabaja en pequeños grupos, preparando un tema que se va a presentar en plenario. Deben anotarse en un tablero.

Es una buena herramienta para que los grupos puedan realizar un trabajo más ordenado y ágil.

1-Esta es una técnica que requiere de bastante concentración por parte de todos; para que se vaya siguiendo ordenadamente las opiniones de cada uno de los participantes.

2-El coordinador debe preguntar constantemente al plenario se está de acuerdo en la ubicación de cada tarjeta y hacer breves síntesis sobre un conjunto de opiniones dichas.

3-El coordinador debe estar muy atento a que cada tarjeta sea ubicada correctamente; en caso de que no haya acuerdo sobre alguna, dejar que se discuta para llegar colectivamente a un acuerdo.

4-El coordinador no debe ubicar las tarjetas según su criterio sino siempre hacer que sean los participantes los que las ubiquen donde crean que corresponden. Esto lleva a que los participantes asuman necesariamente un papel activo y participativo.

5-Es importante que cada participante después de leer su tarjeta complementen oralmente y en forma breve el contenido, esto va dando elementos de reflexión más amplios y ubicando las ideas en el contexto particular de cada compañero.

TALLER 2 DESCUBRIENDO PROBLEMAS

¿PARA QUE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL?

MATERIAL: Plan de desarrollo, mapa de problemas municipales, Presupuesto, organigrama con entidades que hacen parte de la atención a la población.

DESARROLLO:

1er. Momento: Preguntar ¿Cuáles son los problemas del municipio?

2do. Momento: Individualmente, cada participante enunciará problemas por escrito. Luego formará pareja con otro, y ambos conversarán sobre los problemas enunciados y agregarán otros que surjan del diálogo.

3er. Momento: Las parejas formarán cuartetos. Allí, cada pareja presentará los problemas y, entre otros, delimitarán un campo problemático al que pertenezca el tema. Seguidamente, confeccionarán una lista de problemas ordenados según prioridades (mayor a menor o viceversa).

4to. Momento: El plenario, cada grupo presentará su lista de problemas. El docente-coordinador actuará como moderador y todos juntos construirán una única lista de problemas. Y contribuirán al análisis a partir de la siguiente pregunta:

- ¿Qué relación hay entre un plan de desarrollo y la gestión pública municipal?

TALLER 3 LA BARAJA DE LA PLANIFICACIÓN (Técnica de Alforja)

OBJETIVO

Conocer y ordenar los pasos que deben seguirse en un proceso de planificación.

MATERIALES.

Tarjetas grandes (15 x 25 cm.) en las que se escriben los pasos de un proceso de planificación, (como si fueran naipes de una baraja).

DESARROLLO

1-Se divide a los participantes en grupos de cuatro personas cada uno.

2-Se elabora un juego completo de cartas para cada grupo, y uno adicional.

3-Se barajan todas las cartas y se reparten nueve a cada equipo, dejando las restantes al centro.

Cada equipo debe deshacerse de sus cartas repetidas y tener 9 cartas distintas en la mano (o sea los 9 pasos básicos para la planificación).

4-Se juega como en un juego de baraja (naipe): un grupo se descarta de una repetida y la coloca en el centro, hacia arriba, tomando la de encima del grupo. (Sólo se puede cambiar una carta a la vez).

Si el grupo a la izquierda necesita esa carta que está hacia arriba la toma, si no saca la que sigue del grupo y se descarta de una repetida. Y así se sigue.

5-Una vez que un grupo tenga las nueve cartas diferentes, deberá ordenarlas de acuerdo a lo que creen deben ser los pasos ordenados del proceso de planificación.

6-Cuando cualquiera de los equipos considera que su escalera está bien ordenada dice: Escalera.

El coordinador actuará como juez haciendo que el resto del grupo descubra si hay o no errores.

7-Al descubrir un error el equipo que ha propuesto debe reordenar su baraja. Se debe discutir el orden propuesto por cada equipo para poderlo defender o sustentar frente al grupo.

8-El primero de los equipos que establece el orden correcto es el que gana. Se discute en plenario el por qué del orden de cada paso de la planificación.

PROMOVER LA DISCUSIÓN

La discusión se empieza a desarrollar a lo largo de la misma técnica.

Es conveniente que cuando ya hay un equipo ganador, los otros equipos muestren "la escalera" que habían ordenado y se discuta a fondo **el por qué** del ordenamiento que se ha hecho.

Luego de esto, cada grupo puede pasar a aplicar los pasos de planificación en la elaboración de un plan de trabajo concreto.

Taller 4

TEMORES Y ESPERANZAS

OBJETIVO

Concientizar al grupo, sobre sus motivaciones, deseos y esperanzas, angustias y temores. Descubrir expectativas

TIEMPO EXIGIDO

Treinta minutos, aproximadamente.

MATERIAL UTILIZADO

Una hoja en blanco y bolígrafo. Un pizarrón o una cartulina grande.

AMBIENTE FÍSICO

Una sala suficientemente amplia, con sillas, para acomodar a todos los participantes.

DESARROLLO

El animador comienza diciendo que seguramente todos tienen, respecto al gobierno del municipio temores y esperanzas. En el ejercicio que harán, todos podrán expresar esos temores y esperanzas.

1-Formará subgrupos de cinco a siete miembros cada uno.

2-A continuación distribuirá una hoja en blanco para cada subgrupo, que designará un secretario para anotar los temores y las esperanzas del equipo.

3-Prosiguiendo, el animador pedirá a cada subgrupo exprese sus temores y esperanzas respecto del curso en la hoja que les fue entregada, utilizando para ello unos siete minutos.

4-Transcurrido el tiempo, se forma nuevamente el grupo mayor, para que cada grupo pueda comunicar lo que fue anotado.

5-El animador hará un resumen, en el pizarrón o en la cartulina, y observará que probablemente los temores y las esperanzas de los subgrupos son idénticos y se reducen a dos o tres.

6-El ejercicio puede proseguir de esta manera: el animador pide que se formen nuevamente los subgrupos, y cada uno estudiará más en profundidad uno de los temores o una de las esperanzas del grupo, sus características, sus manifestaciones, etc. Al final, nuevamente en el grupo grande, uno de los miembros de cada subgrupo deberá personalizar el temor o la esperanza que se haya estudiado en el subgrupo. En otros términos, deberá vivenciar y hacer sentir a los demás ese temor o esa esperanza.

•¿Cómo aprender a participar para vencer los temores que se tienen en relación con la gestión de un municipio, como fortalecer con acciones la esperanza?

•¿Qué es participar?

•¿Cuáles son los mecanismos que garantizan una auténtica participación?

Taller 5**Día de Feria****(Técnica tomada de las metodologías de educación popular)****¿Dónde y cómo se observa la gestión municipal?****¿Qué discursos se han elaborado sobre la gestión pública?**

Se trabajará a nivel grupal. Se elige un coordinador. Este propone realizar una observación participante en un lugar del municipio, muy concurrido, ya que éste es un lugar donde la mayoría de las personas intercambian habitualmente bienes y/o servicios. Por ejemplo, se compra y venden productos de la naturaleza como: frutas, verduras, carnes, conservas, huevos y comida en general.

El coordinador explicará a los participantes lo que es una observación participante: una técnica de investigación social basada en obtener datos cualitativos sobre un tema y/o problema. Observación, porque la persona pone en juego todos sus sentidos para percibir datos y sensaciones sobre una situación determinada. Participante, porque la persona puede intervenir haciendo preguntas abiertas y/o cerradas (respuesta sí o no).

Una vez aclarado lo anterior, el coordinador dará la consigna de trabajo: (donde, como se observa la gestión y que se dice de ella ...) observar y anotar en una hoja las impresiones y datos obtenidos sobre la feria. Por ejemplo: diálogos entre vecinos, vecinos-feriantes y feriantes-feriantes; aspectos físicos del entorno de la feria (trato de los objetos, exposición de los mismos, etc.); y cualquier impresión o detalle que les resulte significativo.

El coordinador informa entonces sobre la feria que observarán (dirección de la misma) y se acuerda la fecha, duración prevista de la observación y lugar donde reencontrarse. El coordinador deberá estimular a que los observadores se distribuyan espacialmente en distintos puntos de la feria, aunque puedan coincidir en puntos comunes durante el recorrido.

Una vez finalizada la observación, se realiza una reunión colectiva. Esta instancia deberá estar coordinada por una persona que promueva el intercambio de ideas entre los observadores, así como compartir cómo se sintieron durante la observación, etc.

Propuesta de análisis

El coordinador ofrecerá las siguientes pautas de análisis para el intercambio de ideas acerca de lo observado en la feria. Los comentarios relevantes pueden recogerse en papelógrafos, que queden a la vista de todos los participantes.

(a) Análisis del discurso en sí mismo. Por ejemplo, enumerar contenidos y significantes repetidos en el diálogo (Ej.: "vendo", "caro", "fruta mal conservada", "buena calidad", etc.) como para discriminar temáticas relevantes. Asimismo, pueden analizarse los obstáculos en la comunicación (lo impensado, lo no dicho, etc.).

(b) Análisis de la relación de los actores entre los cuales se dan dichos intercambios. Por ejemplo, respecto a la relación entre vecinos: si buscan calidad o cantidad para abaratar, si intercambian información sobre ofertas encontradas, si disfrutan o no, etc. Respecto a la relación con el feriante: si es de amistad y confianza (siempre compra en el mismo puesto), si es una relación instrumental (lo que importa es "ganarle" al otro), etc. Respecto a la relación entre feriantes: cómo manejan la información sobre ofertas, distribución de productos, si conocen de dónde provienen sus mercaderías, si compiten o cooperan, etc. También es ilustrativo analizar el objetivo de las relaciones en uno y otro actor, si hay conciencia del intercambio, etc.

(c) Una vez realizado lo anterior, puede reorientarse el análisis a repensar la relación directa o indirecta con la naturaleza. En esta etapa, los participantes analizan la información obtenida acerca de lo observado, pero también brindan sus propias vivencias y pensamientos respecto al tema.

Marco de trabajo

Es importante que pueda pasarse del análisis de lo micro a lo macro, viendo como medidas políticas, económicas, etc., de alcance global, afectan directa o indirectamente los estilos de la vida de las personas. Por ejemplo, a través del cierre de fábricas o pequeños comercios por exigencias de calidad, competitividad, etc.

Técnica propuesta: Canasta de productos

Esta técnica es para realizar en grupos de no más de 15 personas. El coordinador en esta etapa tiene un rol muy activo, ya que da las pautas de trabajo y posteriormente brinda información adicional a modo de taller formativo, para que se vaya relacionando el tema del comercio internacional con sus efectos en el ambiente.

Se conforma una canasta de productos de supermercado, en donde haya sobretodo mercaderías importadas. Por ejemplo, sardinas peruanas, papas holandesas, manzanas chilenas, pasta italiana, papas fritas de EEUU, vinos argentinos, escarbadientes chinos, etc.

Se coloca la canasta en el centro del grupo y el coordinador invita a los participantes a tomar uno de los objetos de la canasta.

Sugerencia para el análisis

Por turnos, el coordinador realiza una serie de preguntas tendientes a analizar el siguiente proceso en la relación comercio-naturaleza: proceso de producción de productos y proceso de intercambio. Los pasos a seguir van de lo simple a lo complejo. Detallaremos a continuación una de estas secuencias para uno de los productos de la canasta.

(a) Se analiza la etiqueta de uno de los productos, por ejemplo, las sardinas peruanas. Así se puede trabajar el tema del consumo, la conciencia que se tiene o no sobre lo que se compra-vende, motivos de elección de los productos, etc. Se relaciona esto con el estilo de vida en la cotidianidad y con la oferta-demanda de bienes y servicios.

(b) Se inicia la etapa de taller formativo. El coordinador brinda información extra con recursos audiovisuales y gráficos. Por ejemplo, datos sobre cómo se producen dichas sardinas, situación de la pesca en el Perú, cifras en términos de importación-exportación, impactos ecológicos sobre las poblaciones del pez, etc. Se compara luego esta situación con respecto al país propio. Es decir, si el país produce o no sardinas, por qué las importa, si es un producto protegido o no a nivel nacional, etc. La idea es que esto se vaya relacionando no sólo con el estilo de vida de cada uno sino también con el estilo de desarrollo que cada municipio lleva adelante y sus efectos respecto a los recursos naturales.

En una instancia posterior plenaria, se discute acerca de las variables económicas y políticas en juego a la hora de implementar estos acuerdos. Se analiza asimismo si dichas cláusulas contemplan la dimensión ambiental o no.

Por otra parte, es oportuno balancear el análisis de lo micro a lo macro y vuelta a lo cotidiano. Por ejemplo, si alguna vez se preguntaron por el problema de la pesca de sardinas en el país, cuántas familias viven de esa producción, cuál es la ganancias de los intermediarios, empresas o fábricas, etc. Asimismo, puede discutirse si el recurso está siendo o no bien explotado, si es necesario importarlo, tomar medidas de protección y control de este recurso, etc.

(d) Finalmente, todo lo discutido puede encausarse al análisis de los mecanismos de participación pública para incidir en la gestión ambiental, cultural, educativa. Social, económica, de bienestar, servicios y ecoturismo

Preguntas evaluatorias como las siguientes pueden ayudar a esto: ¿qué pueden hacer los ciudadanos o la población para revertir el actual olvido de la dimensión ambiental, cultural, educativa. Social, económica, de bienestar, servicios y de ecoturismo en los acuerdos de comercio? ¿En qué ámbitos puede darse una discusión colectiva, sobre estos aspectos? ¿Cómo reacciona el Estado frente a estos temas?

Comentario Pretexto para la discusión

A partir de las ideas y talleres aquí expuestos se pueden diseñar otras nuevas herramientas. En cada caso es necesario ajustarlas a las demandas y coyunturas locales. Se requiere pensar la gestión pública que se presenta como modelo para plantear alternativas

- ¿Es importante en la formación de un dirigente, el conocimiento de la historia, enfoques, teorías y métodos de la gestión pública?
- ¿La formación en gestión pública debe brindarse únicamente a quiénes van a ocupar cargos públicos, producto de la elección popular?
- ¿Cómo construir un modelo de gestión pública alternativo desde el municipio y la región?
- ¿Qué otras preguntas desde la experiencia de dirigente, contribuyen a pensar la gestión pública como un campo de formación para enriquecer los procesos alternativos?
- ¿Qué discusión promovería en el campo de la gestión pública?
- ¿Qué documentos aportaría para enriquecer la formación en este campo?

7. PEDAGOGÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

**Por: Nelly Mosquera Zamudio
Equipo Asesor**

Pedagogía de la Gestión Pública Municipal

Ser gobierno es esencialmente político y electivo. Ser gestor público es poseer la capacidad de llevar al éxito o fracaso la gestión de un(a) gobernante. Las políticas públicas, mal implementadas llevan al fracaso. La gestión política, se evalúa hoy, como gestión de un gobierno.

Cuando se lee pedagógicamente la gestión pública, se encuentran diferentes conceptos que circulan en el campo de la administración y gestión Municipal, entendiéndose aquí, la gestión pública municipal como el territorio sobre el que el Municipio ejerce sus competencias para atender una población específica: sus habitantes.

En el municipio o ciudad, los y las integrantes de la población, cuando participan en las elecciones populares, durante la gestión de una entidad o gobernante, quieren:

- saber qué se ha hecho
- como se ha hecho,
- que ha mejorado y como funciona
- saber como se invierte el presupuesto
- conocer que servicios públicos se prestan y cómo atiende a la población la entidad que presta ese servicio
- saber cuanto, como y donde se ha gastado

Introducimos en el estudio de la gestión pública, exige diferenciar los modelos y enfoques de gestión, con el objetivo de promover la creación de los enfoques alternativos, con sentido social y humano.

Gestión Pública de Tipo Gerencial:

Es la que atiende las necesidades del municipio con el modelo de gerentes, adopta técnicas de gerencia privada, el funcionario público o gobernante es un "gerente" y la población se convierte en "cliente" que requiere cumplir con reglas operacionales que corresponden a unos fines y valores propios de la "empresa".

En esta gestión puede darse una modalidad que consiste en combinar el compromiso social con la capacidad gerencial, en ella el municipio o entidad se conduce como una organización con funcionamiento descentralizado y participativo, que busca el impacto de las políticas en la población.

La gestión pública con enfoque de gerencia social, se desarrolla por proyectos, redes y pensamiento estratégico.

Esta gestión también puede ser tecnocrática, el funcionario se rodea de equipos de trabajo conformado por técnicos entonos los campos.

Gestión pública social

Es aquella que al identificar los problemas de la población, culmina su proceso con formulación, implementación y valoración de las políticas públicas.

En ella se trabaja por ejes: pobreza, discriminación, empleo, educación, familia, salud, riesgo y prevención, entre otros.

Gestión pública modelo francés

Este enfoque de la administración pública se desarrolló en Europa a partir de la evolución de la sociedad en el siglo XIX. Se encuentra en muchos países de América del Sur, enfoca mucho la dimensión legalista y formalista de la administración. Es el modelo más común en el mundo.

Gestión pública modelo management público

Se desarrolló en América del Norte, dirige el sector público como una empresa privada y "calca" elementos variados de lo que se observa en otros países

Promueve el concepto de mejor calidad y relaciones humanas, su idea es que tratando bien a las personas, éstas se sentirían más felices y serían, en consecuencia, más productivas.

Gestión pública situacional

Da importancia al entorno, en ella desaparecen las reglas universales de la administración, para abrirle paso al concepto de adaptación o

ajuste en función de la particularidad o necesidad. Su lema es adaptación al medio. Hoy es la clave de la gestión pública moderna y es una modificación del enfoque de América del Norte.

Exige conocer el entorno, al nivel municipal, regional o nacional, conocer las técnicas de restauración para entender que se trata, conocer las bases de la gestión para manejar bien los proyectos y saber como hacer funcionar unidades de trabajo, personas competentes que generalmente poseen unas de estas particularidades pero raramente todas. Esta gestión desarrolla el concepto de saber hacer en contexto o competencia. Escoge como líderes a los que comparten los valores dominantes. Los valores vienen en consecuencia del entorno profesional con muchas influencias personales, condiciona la definición de los objetivos, la orientación estratégica y el tipo de gestión favorecido.

Gestión pública por resultados

Adaptada a las necesidades del mercado, quienes son sus gestores(as) la consideran más productiva, su lema es haga más con menos. Define resultados a partir de objetivos, reflexionando más sobre el resultado de la acción que sobre los procesos administrativos. En ella el funcionario, gobernante o entidad gestora manifiesta sus iniciativas, pero es evaluado sobre los resultados más que sobre el respeto formal de los procesos administrativos.

Dicho de otra manera esta nueva concepción de la gestión exige que el gestor sepa que lo que importa es la evaluación a posteriori (sobre resultados actuados) más que una evaluación a priori (sobre trámites formales a respetar). Se agrega en esta nueva concepción de la gestión que el mismo administrador tenga una responsabilidad de rendimiento de cuentas, y de imputabilidad.

Se podría afirmar que es la gestión del modelo neoliberal, ella genera disminución del número de funcionarios, cambia la filosofía del estado, modifica de manera significativa los procesos de gestión pública. Y se le conoce como la «nueva gestión pública».

En ella, los administradores o gestores públicos deben funcionar con un mínimo de dinero, sabiendo que no tienen la certidumbre de tener la misma cantidad en el futuro.

Establece la descarga de responsabilidad financiera de arriba hacia abajo. Reduce el presupuesto municipal y crea nuevas maneras de financiar los servicios públicos: privatizándolos.

Orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados, que privilegie la satisfacción total de los usuarios. En el nuevo modelo, se habrá de acordar con cada organización pública, sus objetivos y metas y se medirá su cumplimiento. Cada organización pública se constituirá así en una Unidad de Objetivos y Resultados con la que se establecerán contratos programa para la asignación de su presupuesto

Gestión pública cooperante

Es la gestión que involucra los roles interpersonales (símbolo, líder y agente de vinculación), los roles de decisión (emprendedor, regulador, repartidor de recursos y negociador) y los roles de información (observador activo, informador al exterior y difusor al interior). El funcionario en ella asume una función compleja, es un actor activo del medio, que se debe ubicar personalmente si quiere alcanzar sus objetivos, que debe hacer cosas nuevas ligadas al entorno que no se han hecho antes, que necesita más iniciativa y más intuición. Será así o simplemente no tendrá ninguna eficacia.

Gestión pública burocrática

Es el modelo weberiano instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las democracias modernas, a partir de 1870 y de la democracia social, luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

8. GESTIÓN MUNICIPAL PROPUESTA DE FORMACIÓN

**Por: Nelly Mosquera Zamudio
Equipo Asesor**

PROPUESTA DE MÓDULO- TALLER GESTIÓN MUNICIPAL
Presentada al equipo Escuela de Formación de FECODE
Elaborada por: Nelly Mosquera Zamudio

PRESENTACIÓN

Los maestros y maestras de Colombia, han asumido la gran responsabilidad de gestionar municipios y ciudades dadas la posibilidad de incidir y/o ser gobierno municipal o distrital así como de ser sujetos partícipes y críticos de la transformación de las estructuras administrativas, socioeconómicas, culturales y educativas. El módulo cuya propuesta de autoformación se brinda a continuación, exige que cada uno(a) se forme en los temas de la gestión municipal, para permitir que en los procesos de participación y conducción se vea reflejada toda la capacidad de gestión en beneficio de las comunidades que los elijan e igualmente, contribuyan a ser modelo de prácticas administrativas transparentes, garantes de la participación de la comunidad municipal.

La gestión en el nivel municipal enfrenta desafíos, que requieren poner en movimiento la capacidad creativa de maestros y maestras que permita una efectiva participación en los procesos de gestión pública.

OBJETIVOS:

Proporcionar a los y las docentes del país elementos conceptuales a través de la metodología taller que les permita:

- Adquirir y transferir herramientas conceptuales y metodológicas dirigidas a liderar procesos innovativos de gestión municipal.
- Conocer, comprender e interpretar la estructura del estado y el régimen municipal colombiano.
- Ejercer la gobernabilidad del municipio aplicando los mecanismos reales de participación de la comunidad.
- Ejercer veeduría ciudadana
- Implementar estrategias eficaces y alternativas para la gestión municipal participativa

METODOLOGÍA:

El enfoque metodológico del módulo es el de taller participativo-activo-reflexivo permitiendo la apropiación de conceptos a través de ejercicios y trabajos grupales.

Combina la sistematización y reflexión teórica de los contenidos, con la aplicación práctica de técnicas y herramientas bajo la modalidad de taller, rescata la experiencia y conocimiento de los y las docentes para una reflexión crítica

Tiene una secuencia activa que asegura la coherencia optimizando la apropiación e integración de los conceptos y técnicas en la práctica de gestión municipal a través de cuatro momentos del proceso de formación:

- Apropiación de los contenidos temáticos seleccionados.
- Desarrollo de cada taller, con apoyo de la presentación de estudios de casos y su experiencia.
- Trabajo en grupo y/o individual de docentes organizados(as) realizan definiciones, obtienen conclusiones, levantan preguntas, generan propuestas y ejercitan habilidades personales de gestión municipal.
- Abordaje de Cuestionario sobre gestión municipal.

MODULO TALLER DE AUTOFORMACION EN GESTION MUNICIPAL

Entre los elementos principales se encuentran:

EL TERRITORIO

- El término municipal.
- Cartografía del municipio

NORMATIVIDAD JURIDICA

- Código de Régimen Municipal Colombiano: Ley 136 de 1994; Ley 177 de 1994 y Ley 617 de 2000

- Régimen Fiscal y Financiero Municipal: Ley 610 de 2000; Ley 42 de 1993; Ley 819 de 2003; Ley 863 de 2003.
- LEY 388 DE 1997 (julio 18) POT".
- Régimen Contractual: Ley 80 de 1993 y proyecto de reforma.
- Régimen Disciplinario: Ley 190 de 1995; Ley 734 de 2002.
- Régimen de Inhabilidades e incompatibilidades: Varias Leyes, incluida la Ley 821 de 2003
- Régimen de Carrera Administrativa: Ley 443 de 1998 y Ley 909 de 2004.
- Régimen del Ordenamiento Territorial: Ley 338 de 1997 y de 902 de 2004.
- Mecanismos de participación ciudadana: Ley 134 de 1994.
- Régimen de Veedurías ciudadanas: Ley 850 de 2003.
- Causales de Inhabilidades, Incompatibilidades, Prohibiciones y conflicto de intereses.
- La Conciliación en materia administrativa y contencioso administrativo.
- Aportes del consejo de estado y corte constitucional, entre otras.

ESTRUCTURA DEL ESTADO, EL RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO Y PLANEACIÓN

- La estructura Nacional, Departamental, Municipal y Distrital.
- El Alcalde, El Concejo, Organismos de Vigilancia y Control, Entidades Descentralizadas.
- Sistema de Planeación en Colombia, El Plan de Ordenamiento Territorial, El Plan de Desarrollo Municipal, El Plan de Desarrollo y su relación con el presupuesto.

POLÍTICAS PÚBLICAS**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Objetivos de la Planificación Estratégica

Contenido del Plan Estratégico

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO.**GESTIÓN FINANCIERA, PRESUPUESTAL Y CONTABLE DEL MUNICIPIO.**

- Etapas del presupuesto.
- Plan Anual de Caja (PAC)
- Ajuste fiscal.
- Saneamiento Contable.

GESTIÓN CONTRACTUAL

- Relación entre el Presupuesto y la Contratación.
- Estatuto de la Contratación Administrativa y reglamentación.
- Licitación Pública.
- Contratación Directa.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA: EL PRESUPUESTO.

- El presupuesto
- Estructura presupuestaria
- Técnicas de elaboración de presupuestos
- El presupuesto general
- Modificaciones presupuestarias
- Las bases de ejecución del presupuesto
- La liquidación de presupuestos y los estados y cuentas anuales

CONTROL Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- Disciplinario
- Fiscal
- Penal

- Social
- Control Interno

PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

- ¿Qué importancia tiene participar?
- ¿Cómo se logra dar participación?
- ¿Qué mecanismos de participación puede usar el gobierno municipal?
- Formas de participación ciudadana.
- Acción ciudadana.

SERVICIOS PUBLICOS Y TURISMO

ANEXO: PowerPoint y gráficas

OBJETIVO: Proporcionar entrenamiento práctico en la elaboración de presentaciones con gráficas, utilizando la aplicación PowerPoint de Windows para mejorar la capacidad de presentación oral y escrita.

Entre los principales elementos se encuentran:

1. Manejo básico y funciones de PowerPoint
2. Sugerencias para la presentación de textos, gráficas, cuadros y diagramas.

9. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL DEL DESARROLLO REGIONAL

**Autor: José Gpe. Vargas Hernández,
M.B.A.; Ph.D.
Universidad de Guadalajara**

El siguiente documento es un aporte para conocer diversas opiniones sobre la gestión pública municipal o local, no compromete su contenido la opinión de la FECODE, ni de su escuela de formación sindical, es un pretexto para abrir el diálogo y la discusión en el campo de conocer y conocimiento.

A los y las docentes dirigentes participantes en el seminario, se les invita a realizar preguntas al texto desde la realidad regional y municipal, para producir nuevamente otro texto que circule, a raíz de la discusión o consensos que establezca con las ideas del docente escritor Vargas Hernández

Gracias.

Las condiciones del desarrollo regional

La descentralización de las funciones del Estado nacional es una tendencia relacionada a los cambios en "el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil (Marsiglia y Pintos, 2001). Por lo tanto, la reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los resultados contribuyan a lograr tasas de mayor igualdad.

Sin embargo, la participación popular legalizada e institucionalizada que refuerza la gobernabilidad democrática y la descentralización política es relativamente nueva en el contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica. La introducción de la descentralización política orientó la descentralización administrativa hacia la persecución de la gobernabilidad democrática, el combate a la corrupción institucionalizada, reducir la brecha de las inequidades, facilitar la participación ciudadana, etc. Por lo tanto, el aliento a la participación ciudadana mediante procesos de descentralización política y de reordenamiento territorial, pueden crear las condiciones para impulsar el desarrollo regional.

Lamentablemente, este tipo de descentralización económica que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Para abatir estas disparidades, se requiere la transferencia de recursos desde el centro, mediante mecanismos de compensación al desarrollo regional. Las transferencias de recursos para lograr una mejor redistribución territorial puede efectuarse mediante fondos financieros no condicionados a aportaciones específicas y de libre disponibilidad, así como aquellas transferencias que si están condicionadas.

La implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Así la descentralización del aparato del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regio-

nales que operan al nivel de sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación político-electoral proveídas por una democracia más participativa. Los movimientos sociales que operen al nivel de sociedad civil necesitan estar respaldados por una voluntad política de una eficiente administración y para que las acciones de los movimientos populares sean efectivas, éstos requieren presentarse con un modelo de participación popular, la cual es inherente a su propio voluntarismo. Pero esta participación popular, de acuerdo con Castells and Borja (1988:47), se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local y no a los procesos de toma de decisiones, las cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos. Sin embargo, habrá que determinar si se liberan de las actividades productivas de bienes y servicios públicos a las administraciones locales, mediante procesos de descentralización, las repercusiones en términos de beneficios para el desarrollo regional

Desarrollo local

En vez de ajustar el desarrollo local y nacional a las tendencias y patrones globales, una estrategia de desarrollo nacional debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, como la base para una más articulada integración en los procesos de globalización. En este caso el desarrollo nacional que promueve el desarrollo local y regional, debe avanzar en doble sentido. Esfuerzos para un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfatizan las particularidades de las diferentes localidades y regiones.

Van Hermelrick (2001) define el espacio local como un sistema compuesto de "un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades." El mismo autor entiende el desarrollo local como "un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo."

Los proyectos de desarrollo local deben tener como fundamento la reconstrucción de su propia realidad y no ser elaborados desde el escritorio de una oficina del gobierno central, de tal forma que tome en consideración las necesidades de desarrollo locales, los recursos y capacidades locales existentes, las áreas prioritarias y el involucramiento de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales. Estos agentes y actores son el Estado y gobierno mismo, sociedad civil, empresas privadas, etc. Por lo tanto, no existe un modelo único de desarrollo local sino distintas propuestas de proyectos.

Enríquez (2001) plantea la apertura del campo del desarrollo local en tres vertientes: la concepción metodológica de trabajo que impulsan las organizaciones de la sociedad civil y que impulsa acciones desde abajo para enfrentar la problemática del crecimiento económico y desarrollo social; como resultado de los procesos de descentralización y democratización del Estado, y como respuesta a los requerimientos de la cooperación internacional, la promoción de la reforma del Estado y la tendencia democratizadora. Las concepciones extremas de los modelos autárquicos a los modelos globalizadores, con diferentes componentes. Sin embargo, hasta ahora, el desarrollo local sufre de los efectos recesivos de las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica que arrojaron un incremento masivo del desempleo, elevación de los niveles de pobreza y desigualdad social.

Por lo anterior, el desarrollo local tienen que ser reorientado en su objetivo para cubrir o minimizar estas deficiencias y los impactos negativos en el desarrollo social, impulsando y promoviendo proyectos que impliquen nuevas formas de organización para incrementar los niveles de eficiencia pero también la consecución de una mayor igualdad en el acceso a los recursos y beneficios del crecimiento económico. No obstante, la promoción del desarrollo económico local se mantiene solamente con una orientación en el ámbito del mercado, por lo que sería importante no conceptualizarlo subordinado siempre a la eficiencia de los agentes económicos. Precisamente, Boisier (1988), lo local es el escenario óptimo para la participación individual en la orientación del mercado, pero insuficiente para la participación colectiva.

Así concebida, la posición ideológica de los países avanzados se centra en la emergencia de un "Tecn.-nacionalismo" (May, 1997) El rol de la estructura del conocimiento estratégico en la economía política global está siendo ampliamente reconocida. El futuro pertenece a las economías del conocimiento, con implicaciones en las transferencias de tecnología y de instituciones, mediante métodos verticales y horizontales. Los métodos horizontales facilitan el componente tácito o personal del aprendizaje de conocimientos del desarrollo local y general.

Los recientes debates relacionados con la competitividad nacional en un sistema capitalista global, se han centrado en el papel del conocimiento estratégico en las actividades productivas y de servicios en organizaciones domésticas y multinacionales. La teoría económica moderna muestra que la producción y distribución socialmente óptima del conocimiento, en donde el costo marginal de proveer conocimiento a otro consumidor es casi cero. Sin embargo, el óptimo de Pareto no optimiza la producción y la distribución del conocimiento, debido principalmente a los derechos de propiedad intelectual que bloquean el acceso libre.

En el modelo actual de desarrollo, la integración social, política e inclusive la integración económica, quedan supeditadas a los mandatos del mercado y el Estado a renunciado a su facultad para garantizarlas. No obstante, la formación de redes de información y de conocimiento es uno de los principales requisitos para esta integración económica, política y social. La formación de nuevas formas de relación social que promuevan la dinámica del desarrollo local en los procesos de globalización.

Si bien muchas de las ONG's desarrollaron un importante papel en la formulación de denuncias contra abusos de derechos humanos, en ningún momento se atreven a denunciar las atrocidades cometidas por sus patrocinadores, casi siempre organizaciones transnacionales. Además, para imponer la política económica neoliberal, las ONG's proporcionan ayuda económica para proyectos de auto-empleo, promueven proyectos locales, apoyan capacitación y adiestramiento laboral, promueven la libre empresa con apoyos financieros a la microempresa y suministran servicios sociales y asistenciales. La articulación de los

proyectos de desarrollo locales y regionales con políticas nacionales o globales constituye una tarea prioritaria de las ONG's. Por estar más cercas de las comunidades, las ONGs dirigen la asistencia a los que verdaderamente la necesitan.

Para que la política social, al igual que todas las políticas públicas, sean incluyentes y orientadas al desarrollo humano, requieren de la democracia como plataforma para los procesos de toma de decisiones. El desarrollo humano se manifiesta en el espacio del desarrollo local como la expresión del capital social que resulta de la participación de todos los agentes económicos y actores políticos en los diferentes procesos de decisiones. Los tomadores de decisiones y los formuladores de las políticas públicas deben descentralizar las operaciones de los programas para llevar los servicios lo más cercano a la gente que tiene que ser servida. Además, deben saber como garantizar la rendición de cuentas y buena práctica, a través de las diferentes unidades de servicio en unidades dispersas.

La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto y vincularlo con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud principalmente. La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere la descentralización administrativa de la gestión social. La confrontación de las necesidades del desarrollo local implica inversiones en infraestructura física que no pueden ser financiados con los ingresos fiscales anuales y que por lo tanto requieren de financiamiento externo a través de la emisión de deuda pública.

Desarrollo sustentable

Dunning (1997), argumenta que los patrones cambiantes de demanda y avances tecnológicos han impactado los costos de transacción y coordinación de la actividad de valor agregado. Las instituciones e infraestructuras culturales sobre las que se desarrolla tal actividad, han afectado críticamente los méritos de los modos alternativos de la organización económica, y sobre los años, la combinación óptima de estos modos ha sufrido un cambio marcado. De hecho, la combinación de los modos de organización económica es determinante de los diferentes

niveles de desarrollo sustentable. Sin embargo, para que los pueblos alcancen niveles de desarrollo autosostenible es necesario no solamente que realicen su revolución capitalista, sino que también logren su desarrollo democrático.

Si este desarrollo sustentable se relaciona con las formas de organización económica, entonces las actividades empresariales adquieren relevancia por ser la base de las actividades económicas de los individuos consideradas en tanto que son relaciones entre fines y recursos escasos. Las variables culturales están siendo subestimadas como obstáculos al desarrollo, y tampoco se toma en cuenta el estudio prioritario de las necesidades manifiestas por sobre los deseos o preferencias de la población para la planificación del desarrollo. Las organizaciones que se diversifican en los mercados internacionales tienen la tendencia a ser más innovadoras y a desempeñarse mejor que las organizaciones que no lo hacen. En parte, esto se debe a que participan en mercados mayores, en los cuales no solamente pueden obtener más altos retornos sobre las inversiones, sino también para proveerse de los recursos necesarios para desarrollar nuevas y mejores innovaciones.

El papel de las agencias estatales subnacionales como socios de empresas y asociaciones de negocios energizan las redes de acción económica ubicadas localmente, es una de las formas para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social. Pero este desarrollo económico y social desigual está muy lejos de un verdadero desarrollo sustentable sólo delimitado por una cultura propia local y por una moralidad económica. Para lograr niveles de desarrollo económico sustentable es necesario que además de las reformas económicas se den las reformas políticas y democráticas. Abordar las discusiones sobre desarrollo sustentable es preocuparse por los problemas del medio ambiente y por las cuestiones sociales.

El medio ambiente comprende los elementos ecológicos, económicos, sociales y políticos. El sistema local se inserta en el ambiente ecológico o ecoware (Vázquez, 1993) con el que mantienen relaciones. El ambiente económico, político y social se inserta en el "macro sistema de referencia" y norma las funciones y relaciones externas al sistema local que comprende las capacidades instaladas (software), los recur-

sos financieros (finware) y formas organizacionales (orgware). El modo de desarrollo económico actual está siendo seriamente cuestionado porque no es desarrollo que aliente la sustentabilidad ecológica y la justicia social en todos los habitantes del globo.

De hecho, las soluciones a los problemas sociales y del medio ambiente parecen que se encuentran implícitos en las formaciones culturales de los pueblos. Así, el desarrollo sustentable formula severos cuestionamientos a las prácticas sociales, culturales y ambientales con respecto a las actividades organizacionales. El desarrollo sustentable requiere de reformas económicas y reformas institucionales.

Bebbington (2000) previene de usar el término desarrollo sustentable para significar "buena administración del medio ambiente". En otras palabras, logra la eficiencia de uso del medio ambiente, o eco-eficiencia a largo plazo. El imperativo moral del desarrollo sustentable está orientado a la obtención de la justicia social para todos los habitantes del mundo, es decir, de una eco-justicia entre las diferentes generaciones y al interior de cada una de ellas.

Esta eco-justicia tiene un impacto en las operaciones de las actividades de los negocios que tradicionalmente se han orientado por entregar riqueza material a ciertos grupos de alto consumo. El desarrollo global sustentable requiere que aquellos que son más ricos, adopten estilos de vida más de acuerdo con los medios ecológicos. No obstante, es en la relación medio ambiente y desarrollo en donde se localiza el origen del desarrollo sustentable y el desarrollo que reconoce que tiene límites estructurales y de orígenes naturales se orienta a la sustentabilidad.

El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Satisface las necesidades básicas de todos y extiende a todos la oportunidad de realizar sus aspiraciones para un mundo mejor (UNWCED, 1987:8). El desarrollo sustentable se define como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones

para satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sustentable es un valor que permite hacer una elección moral para aceptar la equidad y la justicia social. La preocupación del desarrollo sustentable es la satisfacción de las necesidades de todas las personas en el mundo ahora y en el futuro, y por lo tanto, los beneficios y los costos del desarrollo deben distribuirse entre todos.

Streeten (1992) hace referencia a que el término "desarrollo sustentable" tiene seis diferentes significados: 1) mantenimiento, reemplazo y crecimiento de capitales activos, ambos físicos y humanos; 2) mantenimiento de las condiciones físicas del medio ambiente para la constitución del bienestar; 3) la recuperación del sistema para que le permita ajustarse a las crisis y a los shocks; 4) evitar las cargas a las futuras generaciones de deudas internas y externas; 5) sustentabilidad fiscal, administrativa y política. La política tiene que ser creíble y aceptada por los ciudadanos, de tal forma que exista suficiente consenso para llevarla a cabo; y 6) la habilidad para manejar proyectos por la administración por los ciudadanos de los países en desarrollo en los cuales se llevan a cabo, de tal forma que los expertos extranjeros pueden retirarse sin poner en peligro su éxito.

Redclift (1987) sugiere que "el desarrollo debe ser sujeto a una redefinición, ya que es imposible que la acumulación tenga lugar dentro del sistema económico global que hemos heredado sin costos del medio ambiente no aceptables. Ante todo, el desarrollo plantea cuestionamientos a los valores humanos y actitudes, así como las metas definidas por la sociedad y criterios para determinar los costos que tienen que hacerse y por quien.

El desarrollo sustentable, si es que hay una alternativa al desarrollo no sustentable, implicaría un receso dentro del modelo lineal de crecimiento y acumulación que finalmente sirve para debilitar los sistemas de apoyo de la vida del planeta." El desarrollo sustentable se usa para motivar las iniciativas económicas, políticas, legales, que buscan resolver la problemática del medio ambiente, económica y social. La sustentabilidad debe asegurarse en las áreas económicas, sociales, políticas, culturales, científicas, tecnológicas y del medio ambiente El desarro-

llo, por tanto, se encuentra limitado a los costos ambientales aceptados. Sin embargo, el actual desarrollo económico no es sustentable porque los costos humano y del medio ambiente son inaceptables.

Sin embargo, el desarrollo actual es un desarrollo económico que privatiza los beneficios y socializa los costos. El mismo proceso de integración comercial es apoyando por el Estado-nación que está solícito a pagar socializando los costos y riesgos de las empresas. Las corporaciones empresariales están obligadas a dirigir sus energías a satisfacción de todos los aspectos del desarrollo de las generaciones actuales y futuras en el contexto industrial.

El propio concepto de desarrollo sustentable debe estar relacionado con la competitividad de la economía, el nivel de desarrollo social y por un modelo de nación. Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario lograr resultados en las reformas económicas y en las institucionales. La satisfacción de las necesidades de la población está influida por el nivel de desarrollo económico y social. Las raíces epistemológicas de un desarrollo no sustentable pueden localizarse en la concepción lineal de progreso de la era moderna.

Tampoco resulta fácil determinar hasta qué grado los regímenes supranacionales y las administraciones nacionales necesitan modificar sus agendas y prescripciones de las políticas en virtud de la creciente movilidad de los recursos. En un extremo, la definición por una mayor función de las instituciones del mercado para autorregular las formas de organización económica y la asignación de los recursos, y en el otro extremo, la concepción neoestructuralista de las limitaciones del mercado como asignador óptimo de los recursos.

Es en este sentido que la organización económica está íntimamente relacionada con el desarrollo sustentable de los pueblos.

La práctica de políticas públicas y una política económica que promuevan un crecimiento económico que provea los recursos para sostener una política social capaz de mejorar la equidad en la distribución de los beneficios, es un requisito necesario, aunque no suficiente para ampliar las opciones y oportunidades al pleno desarrollo humano. Así por ejemplo, la preservación del medio ambiente es necesaria para el

futuro desarrollo humano, la cual es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sustentable. Planteado el desarrollo sustentable como política de Estado no ha producido los resultados esperados, ni los cambios en comportamientos y actitudes requeridos.

Por tanto, en una economía capitalista, los modos en que se organiza la actividad económica tales como los roles de los mercados, las jerarquías, las alianzas entre empresas y los gobiernos, se han vuelto más complejos. En las economías en desarrollo, son las fuerzas libres del mercado las que orientan sus objetivos de crecimiento económico y su desarrollo social, la propuesta de los países capitalistas desarrollados, aunque no señalen como lograr el equilibrio de un desarrollo sustentable en el logro de estos objetivos, una vez que se han rebasado los ánimos iniciales.

Por supuesto que aquí el concepto de desarrollo sustentable está enfocado hacia la obtención de una racionalidad de medios-fines según el concepto Weberiano. En un sistema de libre mercado, por ejemplo, no existe forzamiento para la producción de acuerdos sobre cualquier cosa, de tal forma que cualquier acción puede ser tomada, pero ajustándose a esta racionalidad en la relación medios-fines. Mientras, el sistema socialista pregonaba que los medios de producción y distribución debían ser propiedad y administradas por el Estado en substitución del mercado.

Las tensiones que existen entre el crecimiento económico y el desarrollo se fundamentan principalmente en la concepción del desarrollo sustentable, el cual formula serios cuestionamientos sociales, culturales y ambientales a las prácticas de las organizaciones. Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario lograr resultados positivos en las reformas económicas e institucionales.

Lamentablemente, este enfoque de desarrollo no ha producido los resultados esperados.

En este sentido es necesario establecer nuevos esquemas de colaboración entre la sociedad y el mercado. Los cambios endógenos de los procesos de desarrollo económico tienen su origen en las nuevas combinaciones de estos recursos, descrito ya por Schumpeter (1962, 1943), como una destrucción creativa como un proceso evolutivo que

“incesantemente revolucionaliza la estructura económica desde dentro, incesantemente destruyendo la vieja estructura e incesantemente creando una nueva”.

La discusión por la búsqueda de una mayor significación al valor del trabajo frente al capital no concluye todavía. Las formas de organización económica en las economías de mercado consisten en distintas formas de llevar a cabo y coordinar las actividades económicas dentro y entre las diferentes unidades de acción económica. Si el desarrollo sustentable está íntimamente relacionado con estas formas de organización económica, por lo tanto, las actividades empresariales desempeñan un papel importante en este desarrollo, porque crean las bases de las actividades económicas.

Gestión pública local del desarrollo

El desarrollo de los proyectos y las reformas para la transformación, siempre son modificados por las dinámicas gestadas por los actores (Giddens, 1984; Clegg, 1990). Los costos y beneficios de la reforma económica, política y social pueden ser compartidos por los diferentes agentes dentro de marcos institucionales que faciliten la participación ciudadana. La reforma económica implica reformas al sistema político, el desarrollo de las instituciones políticas y la reforma del Estado. La participación de los ciudadanos en la gestión pública es uno de los objetivos de los procesos de gobernabilidad democrática. Para que la asociación y la participación ciudadana adquiera valor como instrumento democrático debe ir acompañada de libertad de expresión.

La flexibilidad organizacional queda manifiesta en la flexibilización de los sistemas de producción y acumulación que junto con la perspectiva de los costos de transacción permiten que las organizaciones lleguen a ser más flexibles a través de la desintegración vertical y horizontal. La fricción de la distancia se incrementa en importancia proveyendo un fuerte incentivo para el aglomeramiento geográfico (Appelbaum and Henderson, 1995). Esta flexibilización se expresa en estructuras de redes que facilitan las interrelaciones que tienen que desarrollarse en los diferentes niveles espaciales: local, nacional, regional y global, dando paso a la emergencia de una sociedad de redes apoyadas en la tecnología informática. La formación e integración de un sistema de

redes de participación directa en la gestión pública local permiten la reinención del espacio geopolítico y otorgan a los gobiernos locales las competencias requeridas para afrontar los retos de la globalización. Conviene más hablar de transformación de las funciones del Estado-nación que de su inminente eliminación. Sin embargo, las transformaciones y mutaciones del Estado-nación no van siempre siguiendo una misma dirección. Ya no es el Estado-nación modelado como un actor que tiene coherencia y un destino propio dentro de una jerarquía de poder internacional y como resultado de una racionalidad de intereses. El espacio político del Estado-nación ya no se identifica ni depende del ejercicio soberano sobre un territorio nacional delimitado. El territorio se redefine para centrarse más en la gestión pública local bajo una nueva estructura territorial local.

Lo que la reforma del Estado está haciendo es transferir la responsabilidad para la gestión y resolución de conflictos sociales a los gobiernos locales, la cual se condiciona a la estructura social de las localidades. El instrumento de la reforma del Estado y modernización política es la descentralización del poder político de las instancias del centro a las instancias locales. Para que la reforma del Estado se centre en un redimensionamiento de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, requiere de procesos de descentralización para lograr una gestión pública más eficiente.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. El desarrollo local es un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar de la población. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio (Marsiglia y Pintos, 2001). Por lo tanto, no existe un modelo único de desarrollo local sino distintas propuestas de proyectos.

Los actores son las personas e instituciones que desarrollan acciones directas en un territorio, así como también a las "estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales (Cachón, 1996). Tomando

en consideración que el término local se asocia tanto a un territorio físico definido, como también a un grupo en movimiento en un espacio móvil, van Helmerick (2001) define una localidad o un sistema localizado como "un conjunto de elementos en interacción dinámica, localizado dentro de los límites de un espacio físico determinado, organizados en función de un fin". Una redefinición del territorio es la base para el nuevo espacio geopolítico que requiere la nueva gestión pública local para involucrar a los diferentes actores y agentes en la promoción del desarrollo de la sociedad.

Este conjunto de elementos se refiere a las personas que viven habitualmente y a las unidades económicas establecidas en un territorio. Marsiglia y Pintos (2001) conceptualizan el territorio local/regional como "una dimensión económica, una dimensión identitaria e histórica, una comunidad de intereses y como espacio con un potencial endógeno para potenciar el desarrollo. La reinención del espacio geopolítico del gobierno local implica una nueva estructura territorial en la cual la gestión pública municipal se manifiesta como el escenario en que los diferentes actores y agentes interactúan en proyectos de colaboración conjunta para la solución de sus propios problemas. La creación de un sistema democrático en el ámbito del gobierno local y municipal, permitirá la participación estrecha de la ciudadanía en los asuntos de la gestión pública y permitirá el fortalecimiento de la identidad comunitaria. La reinención política del gobierno local tiene su expresión en el fortalecimiento espacial de las competencias del municipio en materia de desarrollo. Las tres relaciones más importantes en la reforma del Estado, son aquéllas de regulación que se dan entre los agentes privados y del gobierno, las relaciones de vigilancia y supervisión que se dan entre los políticos y los burócratas y las relaciones de responsabilidad y rendición de cuentas (accountability) que se dan entre los ciudadanos y los políticos

La evidencia sugiere que la conexión positiva entre el crecimiento y los ingresos de los pobres no han cambiado mucho durante el período de la globalización, que anteriormente. El análisis entre las variables pobreza y desigualdad con el gasto social en Latinoamérica, muestran una correlación negativa y una baja eficiencia de la gestión pública en el área social en las últimas dos décadas, ya que se ha dado prioridad al equilibrio macroeconómico. Esta gestión pública, al decir de Molina (2001) debe descansar en cinco

variables que profundiza los retos consecuencia de una participación ciudadana y de procesos de descentralización: la ciudadanía efectiva, desarrollo económico local, gestión territorial, sociedad de la información y desarrollo sostenible. Sin embargo, este gasto social en la región latinoamericana se elevó casi al 25% durante la década, pero los retornos sobre las inversiones son muy bajas, debido a factores diversos tales como la corrupción.

El gobierno local está involucrándose cada vez más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía. El gobierno local ha sido relegado a una política de descentralización que limita la reforma del Estado y a ser los ejecutores de políticas y decisiones que se toman en otros niveles del centro del Estado. La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado. Esto entre la mayor parte de los líderes de los grupos representados en los consejos (Leach et al, 1994), a pesar de que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Pueden asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados. Pueden participar en decisiones de gestión pública local, tales como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales.

Para superar parte de estos problemas, una nueva territorialización es conveniente a efecto de que mediante el la formación de asociaciones que mancomunen los recursos y esfuerzos de varios municipios, se formalicen propuestas concretas de desarrollo mediante la creación de instrumentos de apoyo a la gestión municipal acorde al desarrollo regional. La gestión pública local requiere de una delimitación de la estructura territorial para aprovechar las ventajas de las negociaciones y estrategias del asociacionismo.

Estas nuevas formas de asociacionismo de municipios para la producción y entrega de servicios públicos, trascienden la división política misma para en contar soluciones conjuntas a problemas similares en forma más efectiva y mediante la generación de economías de escala, dadas las limitaciones espaciales, de capacidades y de recursos. Los municipios orientan su desarrollo económico en función de las estrategias del mercado, por lo que la satisfacción de los requerimientos y demandas de los agentes económicos tiene como finalidad incrementar la competitividad

En la descentralización administrativa, la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales implican su adopción en los niveles locales inferiores.

La gestión pública local requiere de un nuevo diseño y una nueva reingeniería de la estructura territorial, para aprovechar las ventajas de la participación social local. La participación en la gestión administrativa se extiende a las organizaciones políticas y sociales.

La participación ciudadana en los procesos de descentralización política son muy limitados. La descentralización política permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. La participación ciudadana debe ser alentada por los gobiernos locales en los procesos de gestión pública, tales como en las decisiones presupuestales de gasto e ingresos, sobre todo en aquellas decisiones que afectan el uso eficiente de sus propios recursos y el aprovisionamiento de bienes y servicios públicos

Una política de descentralización exitosa debe crear estructuras de auto-gobierno regional al mismo tiempo que permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad, lo cual implica la necesidad de "construir" la región en términos sociales (Boisier, 1987: 143; Schönwälder, 1997:763). La falta de flexibilidad del Estado nación para reaccionar a los acelerados cambios de la globalización económica y la inercia de sus pesadas estructuras que no responden a las actuales demandas de la ciudadanía, hace necesario fortalecer a las regiones.

La región se define en general como "un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad" siguiendo a Boissier (1988). Una nueva delimitación del espacio territorial del gobierno local es un requerimiento para promover una gestión pública orientada a lograr la participación social de los principales actores y agentes en la solución directa de sus problemas.

La edición e impresión de esta cartilla
fueron elaboradas en los talleres de
SUMINISTROS Y EDICIONES LCB LTDA.
en Marzo de 2007
Bogotá, D.C.

ediciones_lcb@yahoo.com.ar