



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, Junio de 2017

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

Los suscritos:

Jensy Natalia López Oliveros, con C.C. No.1.053.784.212 y Juan Manuel Carrillo Torres, con C.C. No.12.231.648, autores de la tesis y/o trabajo de grado titulado PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA. UN PROBLEMA JURÍDICO presentado y aprobado en el año 2017 como requisito para optar al título de Magister en Derecho Público;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR

EL AUTOR

Firma: Jensy Natalia López

Firma: 

Vigilada Mineducación



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: Participación en política de los servidores públicos en Colombia. Un problema jurídico.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
López Oliveros	Jensy Natalia
Carrillo Torres	Juan Manuel

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Zuluaga Gil	Ricardo

ASESOR:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Zuluaga Gil	Ricardo

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Magister en Derecho Público

FACULTAD: Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: Maestría en Derecho Público

CIUDAD: Neiva - Huila **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2017 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 115

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___
Grabados___ Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___
Retratos___ Sin ilustraciones X Tablas o Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: N.A.



MATERIAL ANEXO: N.A.

PREMIO O DISTINCIÓN: Meritoria.

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

Inglés

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| 1. Participación Política. | Political participation |
| 2. Jurisprudencia. | Jurisprudence |
| 3. Servidor público. | Public servant |
| 4. Incertidumbre jurídica | Legal uncertainty |
| 5. Derecho fundamental. | Fundamental right |
| 6. Constitución Política | Political constitution |
| 7. Límites legales | Legal limits |
| 8. Controversia política | Political controversy |
| 9. Omisión legislativa | Legislative omission |
| 10. Interpretaciones diferenciadas | Differentiated interpretations |

RESUMEN DEL CONTENIDO:

Constituye una preocupación inmensa para el servidor público en Colombia participar en las actividades de naturaleza política por el simple temor de ser descubierto, denunciado, investigado y sancionado por los órganos de control, especialmente por la Procuraduría General de la Nación, entidad encargada de vigilar la conducta de los empleados del estado. Lo anterior se debe, a la incertidumbre y vacío jurídico que reina en el país, respecto a los límites que tienen los servidores públicos para participar en actividades o controversias políticas y poder disfrutar del derecho que generosamente les otorgó la Constitución Política del 91. Los fallos emitidos por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación, más que generar certidumbre, precedentes y llenar el vacío de la norma, han aumentado el grado de incertidumbre que se tiene respecto al tema, pues en muchas ocasiones estos pronunciamientos han ido en contra de los mismos fines de la Constitución. Es por ello, que este trabajo de



investigación se propone determinar las razones o motivos del porqué es tan incierto el disfrute y goce de un derecho que está legalmente establecido en la Constitución, a pesar de sus restricciones, y que ha ocasionado que se generen diferentes interpretaciones y puntos de vista por parte de la Procuraduría General de la Nación y altos tribunales.


ABSTRACT:

It constitutes a tremendous concern for the public servants in Colombia to participate in political activities since they feel apprehensive of being discovered, denounced, investigated and sanctioned by the control offices, especially by the Attorney General of the Republic who is in charge of checking the state servants' behaviour. The country's legal empty and uncertainty have caused that public servants do not know what limits they have to participate in political activities and controversies, enjoying the right which the political constitution of 1991 generously conferred them. The verdicts emitted by the Council of State, the Constitutional Court and the Attorney General, more than generating certainty, precedents and fulfilling the empty of the law, have increased the range of uncertainty which is perceived upon the topic, since those pronouncements have gone against the aims of the Constitution most of the times. That is why this research project aims to determine the reasons or motives of why this right is that uncertain, bearing in mind it is legally established in the Constitution, despite its restrictions, that has caused different interpretations and points of view from the General Attorney and High Courts.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: Helber Mauricio Sandoval Cumbe


Firma:



HELBER MAURICIO SANDOVAL CUMBE
Docente

Nombre Jurado: Helber Mauricio Sandoval Cumbe

Firma:



HELBER MAURICIO SANDOVAL CUMBE
Docente

**PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
EN COLOMBIA. UN PROBLEMA JURÍDICO.**

Jensy Natalia López Oliveros

Juan Manuel Carrillo Torres

Trabajo de Grado para obtener el Título de Magister en Derecho Público

Asesor: RICARDO ZULUAGA GIL

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

NEIVA – HUILA

2016

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. LÍMITES: ÁMBITO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA, RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA.....	8
1.1 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. CONCEPTO, FORMAS Y GENERALIDADES.....	8
1.2. NOCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	20
1.2.1. LOS MIEMBROS DE CORPORACIONES PÚBLICAS.	22
1.2.2. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	23
1.2.3. LOS TRABAJADORES OFICIALES.....	25
1.2.4. PARTICULARES QUE TEMPORALMENTE DESEMPEÑAN FUNCIONES PÚBLICAS	29
1.3. DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.	31
1.4. PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA: GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA	35
2. POSICIONES JURÍDICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA.	50
2.1. POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	50
2.2. POSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO	59
2.3. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	65
3. ASPECTOS QUE HAN GENERADO CONTROVERSIA RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE SERVIDORES PÚBLICOS, A PARTIR DE LOS FALLOS Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CORTE CONSTITUCIONAL Y CONSEJO DE ESTADO.	71
3.1. AMBIGÜEDADES Y VAGUEDADES DEL LENGUAJE RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE LA TERMINOLOGÍA POLÍTICA.	72
3.2 USO DESACERTADO DE LOS TÉRMINOS SERVIDOR PÚBLICO, SERVIDOR DEL ESTADO, EMPLEADO PÚBLICO Y EMPLEADO ESTATAL....	83
3.3. OMISIÓN LEGISLATIVA: INEXISTENCIA DE LEY ESTATUTARIA.	86

3.4. DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL A LA RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA. INVERSIÓN DE LA REGLA.	95
4. CONCLUSIONES	98
5. COMENTARIOS FINALES	104
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

INTRODUCCIÓN

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

Lo anterior se debe, a la incertidumbre y vacío jurídico que reina en el país, respecto a los límites que tienen los servidores públicos para participar en actividades o controversias políticas y poder disfrutar del derecho que generosamente les otorgó la Constitución Política del 91.

Los fallos emitidos por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación, más que generar certidumbre, precedentes y llenar el vacío de la norma, han aumentado el grado de incertidumbre que se tiene respecto al tema, pues en muchas ocasiones estos pronunciamientos han ido en contra de los mismos fines de la Constitución.

Es por ello, que este trabajo de investigación se propone determinar las razones o motivos del porqué es tan incierto el disfrute y goce de un derecho que está legalmente establecido en la Constitución, a pesar de sus restricciones, y que ha ocasionado que se generen diferentes

interpretaciones y puntos de vista por parte de la Procuraduría General de la Nación y altos tribunales.

Con el fin de lograr dicho objetivo, en primer lugar se determinó el ámbito y los límites legales y constitucionales con los que cuenta el derecho de la participación política para los servidores públicos en Colombia. En dicho capítulo se estableció el concepto de participación política, sus formas y generalidades. Así mismo se estableció la noción de servidor público, con el fin de identificar que categorías de empleados comprende esta noción y el grupo poblacional al cual va dirigida la prohibición o derecho establecido en el artículo 127 de la Constitución Política del 91 y se realizó un estudio de la evolución de la participación política de los empleados del estado en la nueva constitución, ya que el texto inicial, que fue debatido en la Comisión Tercera de la Constituyente, que permite la participación política de los servidores públicos, ha sufrido cambios.

Seguidamente, se realizó un análisis jurisprudencial de los altos tribunales y de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación con el fin de establecer la postura de cada uno de estos organismos a fin de identificar los matices que los asemejan y a su vez los diferencian, generando con ello grados de incertidumbre, en el contexto del análisis que se propone abordar.

Finalmente, y como estudio central de esta investigación, se pudo determinar de acuerdo al análisis realizado a los pronunciamientos de los altos tribunales y de la Procuraduría General de la Nación, que los aspectos que están generando controversia y que son los responsables de que exista tanta incertidumbre al respecto, corresponde a la ambigüedad y vaguedad en la terminología política; el uso desacertado de los términos servidor público, servidor del estado, empleado público y empleado estatal; la omisión del órgano legislativo con relación a la expedición de la ley estatutaria que establezca los límites y las condiciones bajo las cuales los servidores públicos pueden participar; y la inversión de la regla general de la participación en política de los servidores públicos a la restricción interpretativa que hacen los órganos de control del estado.

Para resolver el cuestionamiento planteado objeto de investigación, se utilizó el método descriptivo en cuanto al estudio histórico y actual de la participación política como derecho, alternando con el método analítico-propositivo, en cuanto se hizo un análisis a los principales pronunciamientos de la jurisprudencia nacional, como también se realizaron observaciones, críticas y posturas personales desde el punto de vista jurídico argumentativo de los autores. Seguramente los lectores encontrarán muchas referencias de la jurisprudencia nacional a partir de la Constitución de 1991 que se ha encargado de abordar el tema objeto de estudio, toda vez que no hay literatura de la doctrina nacional, que aparte de citar normas constitucionales

y legales, hayan estudiado con profundidad la participación política del servidor público en Colombia en sus diferentes manifestaciones, modalidades, prohibiciones, restricciones, cuando participa en asuntos que de suyo se constituyen en incertidumbre.

1. LÍMITES: ÁMBITO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA, RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA

1.1 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. CONCEPTO, FORMAS Y GENERALIDADES.

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista. Esto significa “que contamos con garantía formal del derecho fundamental de participación política para todos los ciudadanos...” (Buitrago, 2014: 185). Esta noción nos lleva a los conceptos del libre intercambio de ideas y opiniones, en la participación activa que tienen los ciudadanos respecto a la toma de decisiones que los afectan, a la tolerancia, diversidad, como también a las concepciones del mundo de los diferentes grupos étnicos que conforman la sociedad.¹

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

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

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

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

Cuando tomamos parte, nos involucramos o desempeñamos un papel en una situación determinada, está presente un elemento de la voluntad humana: el interés. Participamos en la medida en que nos sentimos afectados por una situación, cuando nuestros intereses se ven inmersos de forma positiva o negativa, tenemos una motivación sobre algún beneficio que podrá percibirse o cuando hemos desarrollado un sentido de pertenencia sobre un lugar, una situación, unas personas o algún tipo de bien. (Rodríguez, 2009: 20).

El ejercicio del activismo y el poder generan distintas reacciones en el grupo, debido a las diferentes formas de pensar, asimilar e interpretar la realidad, asumiendo el individuo una actitud pasiva, activa o beligerante, lo

que conlleva la conformación de grupos de apoyo o presión, dependiendo las circunstancias del momento particular emanadas de las fuentes de poder.

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

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

De tal manera, que una sociedad como la nuestra, debe procurar y proteger la participación política de cada uno de sus ciudadanos, a partir de un compromiso integral del Estado en dicha dirección, pues todos los ciudadanos que comprenden una sociedad poseen capacidad de juicio político, característica indispensable y necesaria para opinar.

...Se trata de un texto del sofista Protágoras en el que sostiene, contra la opinión de Sócrates, que todos los ciudadanos deben participar en el gobierno de la ciudad, puesto que todos ellos poseen igual competencia política e igual capacidad de juicio para los asuntos políticos. En efecto, el sentido moral y el sentido de la justicia son compartidos por todos los ciudadanos, y esto les permite participar, deliberar, discutir y decidir sobre lo público. Debido a que todos poseemos lo que provisionalmente llamaremos capacidad de juicio político (la combinación de sentido moral y justicia), todos podemos y debemos participar. Es la capacidad de juicio la que nos iguala. Es la posesión de esa capacidad la que justifica un sistema político democrático. (Águila, 1996: 32).

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

La participación es mirada como herramienta de empoderamiento de diferentes actores, incluidos los más vulnerables socialmente, para la incidencia en las decisiones públicas. La participación genera, además, una cierta 'astucia' política que nivela las relaciones entre la sociedad y el Estado y, en últimas, constituye un medio de redistribución del poder social y político. (Velásquez, 2014: 15).

El sistema democrático colombiano garantiza derechos políticos² de los cuales hacen parte las libertades de expresión, reunión y de asociación así como el derecho de la protesta pacífica, lo cual contribuye a que en forma libre pero con las limitaciones contenidas en los cánones constitucionales y legales, los servidores del estado participen, constituyéndose este derecho en la regla y no en la excepción como se procurará demostrar a lo largo de esta investigación.³ Los derechos políticos concedidos y promulgados en la Constitución Política de 1991, tienen como fin legitimar nuestro sistema democrático.

². "Respecto a los derechos políticos, la doctrina los ha definido como "una categoría no siempre concisa, que abarcan los derechos de asociación y reunión, de petición a las autoridades, de participación y control, así como el derecho de elegir y ser elegido conforme a las leyes". De igual forma son entendidos como "el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política"...(Urquiza, 2007:164).

³. La Corte Constitucional se ha referido en el sentido de precisar los alcances del concepto de la democracia participativa lo cual constituye un proceso abierto y libre, a cuya realización debe contribuir tanto los particulares como como todas las autoridades, incluida la fuerza pública. "... Los derechos políticos de participación (C.N. art 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre solo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.N art 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.N, preámbulo, art 2)... " (C. Const. T-439/1992. E. Cifuentes).

Los derechos políticos se caracterizan por su naturaleza como mecanismos que posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, también, por estar directamente vinculados con la realización del principio democrático, el pluralismo político, y la soberanía popular que reside en el pueblo... (Camisón, 2014: 55).

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

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

Una democracia plena significa que las personas integrantes de una comunidad política determinada pueden actuar realmente como ciudadanos en el interior de aquellas grandes instituciones que exigen evidentemente su energía y obediencia. Ello nos conduce a esta visión tan socorrida en virtud de la cual la mejor expresión de la existencia de un autogobierno de la polis o del demos se produce a partir del creciente protagonismo de las asociaciones civiles independientes del Estado. (Sermeno, 2006: 18).

Se ha entendido que el servidor público puede manifestarse en la democracia colombiana de diferentes maneras, siempre y cuando el despliegue de sus actividades políticas estén permitidas por las normas sobre la materia y no traspasen el umbral establecido en el ordenamiento jurídico lo cual le puede acarrear sanciones disciplinarias o penales igualmente prescritas en las leyes destinadas a proteger otra gama de derechos no menos importantes, que aseguran la imparcialidad, neutralidad e igualdad entre las cargas que pueden inclinarse a favor de quienes ostentan la investidura de servidor del estado frente al particular que está desprovisto de dicho privilegio, a fin de garantizar el equilibrio justo que se debe dar en una democracia participativa, pluralista e incluyente, teniendo muy en claro que los límites y restricciones están fijados en la constitución y la ley no más allá de la previsión contenida en la carta política.⁴

⁴. “Es claro que tanto el constituyente como el legislador han pretendido, desde antaño, preservar la total imparcialidad, objetividad y transparencia dentro de la actividad que cada uno de los servidores públicos para lograr que su función esté al servicio del estado y de la comunidad, sin inclinar su actuar hacia determinados intereses particulares o grupales. Así,

El concepto de participación política cobija todas aquellas actividades voluntarias, sean convencionales o no, de los miembros de una sociedad, que tienen como fin influir en las políticas del estado o en la elección de sus gobernantes.

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

Marcos Fidel Agudelo Cano en su artículo “Participación política del sindicalismo Colombiano. Un estudio introductorio” expone lo que es la participación política para Bartolini:

La participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con

en cuanto al proceso electoral mismo, la situación se encamina hacia ese mismo fin y por ello tanto el constituyente como el legislador han logrado previsiones para en manera alguna dichos servidores se parcialicen o inclinen el aparato estatal a favor de una determinada corriente, causa o movimiento “. (Directiva Unificada No 02 del 23 de Febrero de 2007. Procuraduría General de La Nación).

vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes (Bartolini, 1988, p. 180).

De acuerdo a Bartolini, las personas participan en política con el fin de influir en las decisiones que toman los dirigentes o funcionarios que detentan el poder en el sistema político. En cambio para Fabio E. Velásquez (2014), la participación política se encuentra encaminada a tomar decisiones que busquen el bien común.

La participación política se relaciona con otro campo de intereses, el denotado por el concepto de bien común. Se refiere entonces a la acción individual o colectiva para tomar decisiones sobre temas que afectan e interesan al conjunto de la sociedad —a nivel local, regional, nacional, supranacional—. Estos procesos se desenvuelven en la esfera de lo público y, por tanto, tienen consecuencias inmediatas en la condición de todos los miembros de una sociedad. (Araujo, 2014: 15,16).

De acuerdo a los anteriores conceptos, la participación política, reúne un sinnúmero de actividades o actuaciones, que de alguna manera se encuentran aceptadas e institucionalizadas, y que se podrían relacionar con una lista clásica que proporciona Milbrath (1965: 18). Algunas de estas son: exponerse a exhortos políticos, votar, plantear una discusión política, tratar de convencer a otros de votar de cierta manera, llevar un distintivo político, tener contactos con un funcionario o con un dirigente político, hacer aportaciones de dinero a un partido o a un candidato, participar en un mitin o

una asamblea pública, contribuir con el propio tiempo a una campaña política, volverse afiliado activo de un partido político, participar en reuniones en las que se toman decisiones políticas, pedir contribuciones de dinero para causas políticas, volverse candidato a un cargo electivo, ocupar cargos públicos o de partido. (Pasquino, 2011: 88).

Pero definitivamente esta lista es muy amplia, por ello es mejor utilizar una lista mucho más restringida que ha sido presentada por Verba, Nie y Kim (1978: 310-316), y comprende sólo cuatro tipos de actividades: participar en las campañas electorales, desarrollar actividades de colaboración en grupos, votar, tomar contacto con dirigentes políticos y partidistas (tanto por problemas personales como por problemas sociales). (Pasquino, 2011: 89).

No solamente las actividades que la doctrina ha llamado convencionales o positivas se pueden catalogar en el escenario de la participación política, igual ocurre con las no convencionales o negativas que están vinculadas a mecanismos de presión, protesta y disensos, pero que tienen sus límites en los postulados constitucionales y de ley que ha prescrito defender por una parte el equilibrio y la imparcialidad frente al estado y por la otra evitar menguar la libre expresión a que todo ciudadano tiene derecho y en particular el servidor público cuando decide hacerlo.

Por tal motivo, la participación política dependiendo de su forma y método, puede clasificarse de dos maneras:

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

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

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

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

Para autores como Barnes, Kaase se sitúan en el ámbito de la participación no convencional, actividades como: adherirse a un boicot, rehusarse a pagar la renta o los impuestos, ocupar edificios o fábricas, realizar un plantón, adherirse a una huelga violenta, bloquear el tráfico con una demostración callejera. (Pasquino, 2011: 90).

De hecho Ester Massó Guijarro sitúa a la desobediencia civil como un modo de participación política crucial, responsable y valiente dentro de las sociedades no democráticas, pero también dentro de las sociedades democráticas. (2007: 9, 10).

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

Por lo tanto, los ciudadanos pueden participar activamente en una sociedad de diferentes maneras, pero indiscutiblemente el voto es el

mecanismo democrático más importante para la expresión de la igualdad sin importar la condición social, económica, religiosa, política etc.⁵

1.2. NOCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo al tema que nos atañe, procuraremos determinar a grandes rasgos, que ciudadanos ostentan la calidad de servidores públicos según el régimen legal colombiano, con el fin de poder determinar la población objeto de estudio y análisis en esta investigación.

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

En sentencia C-222 de abril 14 de 1999, Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte Constitucional estableció:

La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada – servidores públicos – para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría

⁵. El desarrollo del derecho electoral desde el siglo XIX ha llevado a la formulación y aceptación general de cuatro principios clásicos del sufragio, de acuerdo con los cuales el voto debe ser universal, igual, directo y secreto. (C. Const. T-261/1998. E. Cifuentes).

están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos – por importantes que ellos sean – en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones.

Asimismo la Sala de Consulta y Servicio Civil mediante concepto 855 de 1996 se refirió al servidor público de la siguiente manera:

El servidor público es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están “al servicio del Estado y de la comunidad” y deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

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

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

1.2.1. LOS MIEMBROS DE CORPORACIONES PÚBLICAS.

Son servidores del estado elegidos mediante el voto popular. A nivel nacional, los congresistas, senadores y representantes a la cámara, a nivel departamental los diputados y a nivel distrital y municipal, los concejales y los ediles. Estos servidores no tienen vinculación laboral con el estado.

- a) Congresistas:** respecto a la calidad de servidores públicos para esta categoría la Corte Constitucional en Sentencia Unificadora SU-712/13 estableció:

En el caso de los congresistas de la República, la Constitución prevé que, en su calidad de servidores públicos de elección popular, su conducta sea vigilada disciplinariamente por el Procurador General de la Nación. (C. Const, SU-712/2013, J. Palacio).

- b) Diputados:** Sobre su calidad de servidores públicos, la Corte Constitucional, en la sentencia C-671 del 14 de julio de 2004, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño, señaló que según el artículo 123 de la Constitución Política, los diputados, son servidores públicos y están al servicio del Estado y de la comunidad. (C. Const, C-671/2004, J. Córdoba).

- c) Concejales:** El Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de Marzo de 2005, proferida dentro del expediente radicado con el

Número 44001 2331 000 2004 00056 01 (PI), Consejero Ponente Dr.

Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sostuvo:

No hay lugar a discusión que los concejales tienen la calidad de servidores públicos, en tanto son miembros de una corporación administrativa territorial, y el artículo 123 de la Constitución Política los cataloga o define como tales al decir que “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado. (CE, 10 Mar. 2005, 44001 2331 000 2004 00056 01 (PI), R. Ostau de Lafont Pianeta).

- d)** Ediles: respecto a los ediles, la Corte Constitucional, en sentencia C-715 de 1998, señaló que los ediles por ser integrantes de las Corporaciones Públicas son servidores públicos, pero no tienen la categoría de empleados públicos, porque obtuvieron su investidura en una elección popular. (C. Const, C-715/1998, A. Beltrán).

1.2.2. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Son funcionarios pertenecientes a las entidades estatales con vinculación laboral, legal y reglamentaria definida de manera unilateral por parte del estado. Su vinculación es también denominada estatutaria, que significa acto administrativo de nombramiento por parte de la autoridad competente, quien es el nominador y acto de posesión por parte del

empleado para dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 122 de la Constitución Política que determina “Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar los deberes que el incumben”.

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

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

1.2.3. LOS TRABAJADORES OFICIALES

Son los que laboran en la construcción, mantenimiento o sostenimiento de obra pública en los distintos órganos del estado que tienen a cargo actividades de obra pública y los que prestan sus servicios a empresas industriales y comerciales del estado y en sociedades de economía mixta en donde el estado tiene participación mayoritaria, con excepción de quienes se desempeñan en actividades de dirección y de confianza, mediante vinculación laboral a través de contrato de trabajo. La permanencia depende de la duración del contrato de trabajo y de la eficiencia. “El trabajador oficial desempeña entonces un empleo público que debe encontrarse incorporado en las respectivas plantas de personal”. (Perilla, 2013:94).

Son trabajadores oficiales:

- a. Atendiendo a la labor que desempeñan; los que prestan sus servicios en la construcción o sostenimiento de obras públicas.
- b. En razón de la naturaleza jurídica de la entidad para lo cual con excepción de quienes se desempeñan en actividades de dirección y de confianza (artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968).

Esta clasificación es la que han venido avalando las altas cortes de justicia, no obstante la doctrina plantea que además de los anteriores

criterios para definir la naturaleza de trabajador oficial, lo son también todos aquellos que cumplen funciones idénticas a la de los particulares, como podrían ser los secretarios, los conductores, los auxiliares, los celadores entre otros.

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

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

debe dar tal categoría y por tanto se deben vincular mediante contrato de trabajo .

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

Miembros de Corporaciones Públicas

Congresistas, diputados, concejales, ediles.

Empleados oficiales

1. Empleados público

a. Elegidos popularmente

Presidente, vicepresidente, alcaldes, gobernadores.

b. De período fijo

Contralores, auditores, personeros, secretarios asamblea, secretarios de consejo, secretarios de junta.

c. De libre nombramiento y remoción

Ministros, jefes de departamento, viceministro, secretario general privado, superintendentes, jefes de unidad administrativa especial, demás jefes de unidad superior a jefe de sección.

d. De establecimientos públicos

Presidente y vicepresidente, gerente y subgerentes, secretarios generales juntas o privados, asesores, consejeros, jefes de división, los que señalen los estatutos orgánicos de dichas entidades, los de la presidencia de la república, los de servicio exterior, los de agente secreto y detective, los empleados públicos de las empresas industriales y comerciales del estado, los de tiempo parcial.

e. De carrera administrativa

Los no señalados de libre nombramiento y remoción inscritos en el escalafón de la carrera.

2. Trabajadores oficiales

Empleados cuyas actividades están relacionadas con:

- a. Construcción.
- b. Mantenimiento de obras públicas.

Es de anotar, que en la medida que el estado se reestructure en virtud, de las necesidades institucionales se desaparecerán, fusionarán y crearán categorías de empleos que tendrán su definición legal acorde con las circunstancias del momento.

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

1.2.4. PARTICULARES QUE TEMPORALMENTE DESEMPEÑAN FUNCIONES PÚBLICAS

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

El artículo 25 de la ley 734 de 2002, consagra como destinatarios de la ley disciplinaria, además de los servidores públicos, a los particulares señalados en el artículo 53 de ese estatuto, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011; que son los siguientes sujetos:

- a. Los particulares que cumplen labores de interventoría en contratos estatales.
- b. Los que ejerzan funciones públicas en lo que tenga que ver con éstas.
- c. Los que presten servicios públicos a cargo del Estado de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, es decir los relativos a las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

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

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

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

Entre los particulares que quedan sometidos al régimen disciplinario se encuentran aquellos que desarrollan funciones públicas, entendiéndose por éstas las actividades que por su naturaleza son de aquellas que corresponde cumplir a la entidad para desarrollar los fines estatales y que por razones administrativas o estructurales se desplaza hacia personas que no se encuentran vinculadas a la administración como servidores propiamente dichos (relación legal y reglamentaria o contrato de trabajo), lo cual bien puede generarse a través de un contrato en los términos que lo permiten las normas sobre la materia, Ley 80 de 1993 y aquellas que la modifican o adicionan, pues aunque mediante este medio no se genera subordinación ni dependencia con la administración, si es posible que su ejecución conlleve el ejercicio de una actividad netamente administrativa. (Concepto 005/2004, Procuraduría General de la Nación).

1.3. DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

El objetivo central de la Carta Política de 1991 fue el de crear los mecanismos institucionales necesarios para garantizar la participación democrática del mayor número de ciudadanos que estaban siendo excluidos de las decisiones del estado y demás prerrogativas sociales, que hasta el momento no habían logrado los consensos necesarios para avanzar en la dirección de la apertura hacia nuevos espacios de convivencia y participación que aconsejaban las circunstancias del momento, en un país polarizado por los enfrentamientos políticos, lucha del estado con grupos alzados en armas, corrupción de amplios sectores de la sociedad que habían sido permeados por el narcotráfico y en general una degradación de valores a todo nivel que tenían postrado al país por cuenta de las mafias que habían incrementado su accionar a la sombra de la institucionalidad del estado colombiano y con la complacencia de muchos sectores de la sociedad.

Las limitaciones de los derechos a la participación política de que son objeto los servidores públicos en Colombia ha sido un tema de trascendentales discusiones promovidas por los diferentes actores políticos, interesados en hallar una fórmula que permitiera su participación sin alterar el equilibrio en las controversias políticas y su incidencia en el servicio público. Desde el momento en que empezó a debatirse el tema por parte de

la Constituyente de 1991, se advirtió la necesidad de ser generosos en la construcción de una participación amplia para quienes ostentaran dicha calidad, como también los riesgos que podría generar permitir la garantía de este derecho a plenitud sin contemplar limitaciones en su ejercicio, es decir, apertura y restricciones a todos o para algunos sectores de servidores del estado en dirección a la naturaleza de las funciones, por cuanto debía ser controlada su participación y atemperadas en derecho los límites de su actuación, dejando a salvo el derecho del sufragio, para la mayoría de los servidores públicos la garantía más amplia en su ejercicio, lo cual conllevó a que la discusión fuera enriquecedora y de varios matices, llevada a cabo por los miembros de la constituyente encargados de resolver el asunto objeto de debate.

Cada una de las posiciones adoptadas, oscilaban entre la garantía del derecho a la participación en política de los servidores públicos y la restricción que se debía imponer a cierta clase de servidores del estado, dejando a salvo el derecho al sufragio para aquellos, a fin de asegurar la neutralidad y el equilibrio en la democracia, que incluye la observancia de los principios y valores constitucionales contenidos en la carta política.

No se podía alterar la democracia participativa por cuenta de la intervención de servidores del estado que por naturaleza de sus funciones les estaba restringido hacerlo, para ello se debía actuar con mayor rigor en el control de sus actuaciones, estableciendo en forma taxativa, qué clase de

funcionarios les estaba prohibido intervenir en política, para no desbordar las finalidades del estado, en su propósito de prestar en forma eficiente y oportuna los servicios a la comunidad, en cambio para los demás funcionarios públicos se debía prescribir a plenitud este derecho, con las normales restricciones que en materia constitucional y legal conllevara su ejercicio, ponderando, que las limitaciones no constituyeran barreras u obstáculos para la observancia y garantía de esta prerrogativa, pilar fundamental de la democracia.

Se consideró de interés superior por parte de los constituyentes, reconocer un derecho general de participación a los empleados del estado, salvo excepciones en las actividades partidistas y en las controversias políticas y por otra parte la importancia de negar absolutamente tal posibilidad para garantizar la imparcialidad y neutralidad que debe primar en la democracia.

Al margen de los debates realizados por los constituyentes existió una preocupación compartida respecto de los riesgos asociados a la participación en política de los empleados del Estado, en especial, lo relativo a que las instituciones y los recursos públicos no fueran permeados a propósitos diferentes del servicio tales como incidir en apoyo, disputas partidistas o contiendas electorales.

Nótese que la década de los 90 que precedió a la Convocatoria de la Constituyente de 1991, fue marcada por los procesos de negociación de la paz entre el Estado Colombiano y los grupos alzados en armas, hechos que empujaban a la apertura de nuevos espacios de participación amplia para una nueva democracia incluyente, participativa y pluralista como quedó consignado en el artículo 1 de la Constitución Política de nuestro país⁶.

En esta misma dirección se plantearon por parte de las altas cortes la necesidad de garantizar en forma objetiva los derechos a la participación política como elementos estructurales de la democracia.

Los derechos políticos de participación (C.P. Art 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre solo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C.P. Art 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C-P. Preámbulo, Art 2). (CConst, T-439/1992, E. Cifuentes).

El antiguo esquema constitucional de la restricción absoluta de los derechos a la participación política de los servidores del estado cedió a una nueva concepción de derechos y garantías ciudadanas que ubicaron a la

⁶."Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

persona humana como el centro medular y destinatario de dichas prerrogativas, con la finalidad de asegurar su dignidad en el contexto social y político del estado colombiano. No de otra manera podemos interpretar el preámbulo de la Constitución, cuando señala que el fortalecimiento de la unidad nacional está dado por los valores más representativos de la sociedad; tales como: la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz sustentados en un marco jurídico, democrático y participativo.

1.4. PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA: GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA

La participación política es entendida como un derecho fundamental del cual no es ajeno a quienes desarrollan funciones al servicio del estado pero que no podrá serlo en la dimensión y amplitud que está dado a los particulares, por cuanto el estado debe ser neutral en el ejercicio de la actividad política, cuando es ejercida por sus servidores.

Recordemos que el artículo 123 de la Constitución Política prescribe:

“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

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

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

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

La norma igualmente se hace extensiva a los particulares que temporalmente desarrollan funciones públicas, que sin importar la cantidad y contenido de las mismas, se conectan con el servicio público, haciéndose

destinatarios de un régimen jurídico especial que deben observar, cuando dichas actividades se ven enfrentadas al ejercicio del derecho a la participación política y que por lo tanto las funciones respecto a sus titulares conlleva restricciones o prohibiciones para no alterar la neutralidad e igualdad en la democracia.

El artículo 2 de la carta política es contundente al manifestar que uno de los fines esenciales del estado lo constituye el servicio a la comunidad y son los servidores públicos los que encarnan y materializan esa finalidad en aplicación a los principios y valores constitucionales que están diseminados a partir del preámbulo y en especial en la parte dogmática de la carta política cuya observancia es de obligatorio cumplimiento.⁷

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

⁷. “También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2 de la constitución en referencia a los fines del estado: el servicio a la comunidad la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación etc., todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar. La relación entre dichos fines y los medios adecuados para conseguirlos, depende, por lo general, de una elección política que le corresponde preferencialmente al legislador. No obstante el carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia, normativa, sino como un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional”. (C. Const. T-406/1992. C. Angarita).

como lo son la garantía de la neutralidad e imparcialidad en los procesos democráticos.⁸

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

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

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

⁸. “En este orden de ideas, la sala estima que de acuerdo con la Constitución el funcionario, so pena de sanción por abuso del derecho, no puede : (i) utilizar la autoridad de la cual está investido para ponerla al servicio de una causa política; (ii) usar los elementos destinados al servicio público para hacer proselitismo o desempeñar en cualquier sentido la actividad electoral; (iii) usar con los mismos fines, información reservada a la cual tenga acceso por razón de su cargo; (IV) exonerarse del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, con el pretexto de ejercer el derecho de participación en política; (V) Disponer del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses.” (Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto del 3 de Diciembre de 2013).

en cabeza del pueblo, que la ejerce directamente o por medio de sus representantes; 40 Derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político-, 95 –deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 99 y 100 – ejercicio de los derechos políticos-; 107 a 111 –partidos y movimientos políticos-; 112- estatuto de la oposición-; 155- iniciativa popular legislativa -;170-; derogatoria de mandato-; 258 a 263-sufragio y elecciones-; 303 y 314 – elección popular de gobernadores y alcaldes-; 374 a 379 –participación popular en reformas constitucionales.

La Corte Constitucional ha reiterado el concepto de la participación como derecho fundamental y como uno de los conceptos con mayor arraigo en la Constitución de 1991.

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 nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio”. (C Const, T-03/1992, J. Hernández).

Adicional a lo anterior, en el artículo 40 de La Constitución se garantiza a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación,

ejercicio y control del poder político y para hacerlo efectivo dispone de las formas para su materialización; “elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas” (Valero, 2009:1) entre otras actividades que legítimamente puede ejercer.

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

La búsqueda de nuevos espacios de participación en la vida política del Estado colombiano reclamaba de parte de los constituyentes un importante reto para generar por primera vez en el país condiciones propicias que permitieran al servidor público tener protagonismo en sus decisiones sin que por otro lado se afectara la debida neutralidad que debe garantizar el estado en el ejercicio de la función pública.

El espíritu constituyente que inspiraba la nueva filosofía de

participación política de los empleados públicos en Colombia enfrentaba las diferentes posiciones ideológicas que sobre el particular se discutían, en tres escenarios distintos: la primera tesis contenía una prohibición general y absoluta que no admitía otra excepción que el ejercicio del sufragio liderada por Hernando Yepes y María Teresa Garcés y a su turno quienes eran partidarios que se permitiera como regla general la participación en política de los empleados públicos cuya excepción o bien se consagrara expresamente en la Constitución o que correspondiera a un desarrollo legislativo como lo expusieron Jesús Pérez y Eduardo Espinosa para citar dos de sus defensores.

En general la mayoría de constituyentes se inclinaron por abolir la prohibición que se tenía a todos los empleados públicos de intervenir en política, máxime cuando lo que se debatía en ese momento crucial de la historia del país era conectar sin excepción a todos los colombianos en la vida institucional a partir de la inclusión preservando la neutralidad de esta actividad en el ejercicio misional del estado.

La tercera tesis de naturaleza ecléctica que conciliaba las dos antagónicas, fue propuesta por el constituyente Carlos Rodado Noriega quien planteó que la tarea de la reglamentación para la intervención en política lo hiciera la ley, determinando expresamente la prohibición de la participación política para ciertos funcionarios que por la naturaleza de sus responsabilidades les estaba vedado y por el otro lado asegurando el

derecho a la participación en política para la mayoría, en otras palabras; consagrar las salvedades en el texto constitucional y el derecho diferirlo a la ley.

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

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

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

Por ello, La Corte Constitucional ha reiterado el concepto de la participación política como derecho fundamental que tiene un fuerte arraigo en el texto de la constitución de 1991.

No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales de hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que estos 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. (Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-03 del 11 de Mayo de 1992).

De acuerdo a la aprobación de este artículo, se determinaron siete grupos de empleados del Estado cobijados por la prohibición específica de intervenir en las actividades políticas. Lo cual muestra un celo y a su vez la desconfianza que se tenía, dada las viejas prácticas de corrupción política enquistadas en el país y que podían desviar su finalidad, porque so pretexto de garantizarse el derecho a la participación política se podía afectar la neutralidad e imparcialidad de los empleados públicos en la democracia, con afectación de los recursos públicos, instituciones y demás intereses generales.

En efecto, se establecieron grupos a los cuales les estaba prohibido participar en política, para los empleados que ejercieran 1.- Jurisdicción, 2.- Autoridad civil, 3.- Autoridad política y 4.- Se desempeñaran en cargos de dirección administrativa. También se aplicaba la prohibición a los empleados vinculados a los órganos 5.- Judicial, 6.- electoral y 7.- de control (Procuraduría, Contraloría), resultando que las cuatro primeras clases tenían en común, el hecho de que los empleados referidos se encargan de adoptar decisiones, mientras en los grupos restantes la restricción se explica por su vinculación a determinados órganos obrando como una garantía reforzada o adicional de imparcialidad e independencia. (C. Const, C-794/2014, M. Cuervo).

Con la voluntad del constituyente se logró establecer un régimen de prohibición concreto para ciertos funcionarios públicos con la idea de la autorización regulada por la ley para otros funcionarios no establecidos en dicha restricción, pretendiendo la disposición asegurar que el comportamiento de los empleados públicos sea imparcial y evitar el favorecimiento específico de un candidato o grupo político, situación que derivó en que fuera la autoridad disciplinaria competente la que definiera la prohibición y de esta manera evitar la violación de la Constitución.

Al amparo de esta disposición constitucional se dictó la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario que en su artículo 48 numeral 39 dispuso como prohibición “Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la Ley”, lo que ha constituido la prescripción de conductas que constituyen reproche disciplinario por indebida participación en política que derivan del abuso que el empleado público hace de su investidura desviando su actuar por los cauces del interés particular o de terceros, interesados en obtener provecho a costa de los recursos y las instituciones del estado con fines políticos.

En el año 2004 se debate la idea de la reelección presidencial como mecanismo para garantizar la continuidad de las políticas públicas en el

país⁹, en consecuencia el Congreso nacional expidió el Acto Legislativo 2 de 2004 el cual restringió la prohibición de participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas a cuatro clases de empleados, en forma taxativa. Se trata de quienes se desempeñan en 1.- La rama judicial, 2.- Los órganos electorales, 3.- Los órganos de control y 4.- Los órganos de seguridad. Dicha reforma dispuso, además, una autorización específica de participación en política para el Presidente y el Vicepresidente de la Republica, lo cual hacía necesario la expedición de una ley de garantías electorales que reglamentara las actividades, tiempos y prohibiciones. De esta manera se expide la ley 996 de 2005 declarada exequible por la Corte Constitucional en la mayor parte del su articulado. Adicionalmente, el Acto Legislativo 2 de 2004 estableció que los empleados no cubiertos por la prohibición “solo” podrán hacerlo en las condiciones que fije una ley estatutaria. La nueva disposición determinó que las condiciones para la participación se consagraran no en una ley ordinaria sino en una sometida a un procedimiento de aprobación y reforma especial (ley estatutaria).

Respecto a la modificación impartida por el Acto Legislativo 2 de 2004 al artículo 127 de la Constitución la Corte Constitucional manifestó:

La permisión legislativa del inciso 3 del artículo 127 constitucional dispuesta para la participación eventual de determinados empleados estatales -

⁹. Dado a los altos niveles de popularidad que tenía el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

distintos de los judiciales, de los órganos de control o electorales, o de seguridad y fuerza pública-, se encuentra en todo caso sometida a tres límites que se desprenden directamente de la Constitución. En primer lugar, (i) su ejercicio no puede ser abusivo (art. 95.1); en segundo lugar, (ii) no puede desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4); en tercer lugar, (iii) el ejercicio del derecho referido solamente procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio. No se trata de un imperativo constitucional para el Legislador estatutario sino de la atribución de una potestad por el Constituyente, que le permitiría ampliar las excepciones a la prohibición de participación política de determinados servidores públicos, con arreglo a criterios de oportunidad y conveniencia. (C. Const, C-794/2014, M. Cuervo).

Acorde con la normatividad vigente, toda desviación del recto sentido del servicio público que constituye la esencia y las finalidades del estado se aparta de esta vocación natural para convertirse en el ejercicio abusivo e ilegal de aquellas conductas que procuran el beneficio particular o de grupo, prevaleciendo la condición de servidor público para aprovecharse de la investidura o de los elementos del servicio que se les ha confiado en razón a su cargo o de las actividades que de suyo realiza, como también el empleo del horario de trabajo para adelantar proselitismo político, el uso de la información reservada puesta al servicio de los intereses partidistas o de grupo, marcan la tendencia de la desviación y reproche legal que deberá ser

sancionado por las normas disciplinarias, fiscales y penales según sea la afectación del servicio público acorde a las funciones que las entidades de control; Procuraduría, Contraloría y judicial tienen a su cargo.

Lo anterior se refleja en las prohibiciones constitucionales contenidas en los artículos 110 y 127 de la Carta Política en referencia a que las personas que desempeñen funciones públicas hagan contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos, o induzcan a otros realizarlas, como también el utilizar el cargo o investidura pública para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña de naturaleza política electoral.

Finalmente, el Acto Legislativo 2 de 2015, modificó nuevamente el artículo 127, derogando los incisos 5° y 6° que había adicionado el Acto Legislativo 2 de 2004, quedando en la actualidad el artículo 127 de la Constitución Política de la siguiente manera:

“Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza

Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

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

De tal manera, la participación en política en Colombia hoy, sigue siendo permitida por la Constitución, en la cual no exonera al empleado del estado al cumplimiento de sus deberes constitucionales, lo que significa que se reconoce a la persona y ciudadano, derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones. Cabe recalcar, que las modificaciones que ha tenido el artículo 127, han restringido, el derecho, en el entendido de que la regla general era la participación política de todos los servidores del estado, - con excepción de quienes en forma absoluta se les limitaba dicha prerrogativa- y ha pasado a ser la excepción por cuanto se condicionó a que fuera una ley especial, denominada estatutaria, la que fijara las condiciones bajo las cuales se pudiera participar.

“Los problemas de la comunidad conciernen a todos, y en esa medida, el Estado debe facilitar la participación de todos en la vida política, artículo 2.”¹⁰

¹⁰. Constitución Política de Colombia. Artículo 2. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y

y los ciudadanos cumplir ese deber, artículo 95.5.”¹¹ (C. Const, C-794/2014, M. Cuervo).

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

¹¹. Constitución Política de Colombia. Artículo 95.5. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano: ...5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país...”

2. POSICIONES JURÍDICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, CONSEJO DE ESTADO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN COLOMBIA.

La incertidumbre jurídica a la que se ha hecho alusión a lo largo del trabajo, se debe a las posiciones diferenciadas de los altos tribunales y de la Procuraduría General de la Nación durante el ejercicio del control judicial y administrativo respectivamente, en relación con la participación de los servidores públicos, en asuntos de naturaleza política. Por tal motivo, conviene para este trabajo, precisar la postura que ha asumido cada uno de estos entes.

2.1. POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

La Corte Constitucional ha establecido que el objetivo central de la Constitución de 1991 es el de abrir nuevos espacios democráticos indispensables para desarrollar los mecanismos de participación ciudadana en la vida institucional del país. De acuerdo a este propósito, el principio de la participación se constituye como un elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Constitución.

El derecho de 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 las elecciones, abriéndole paso a la verdadera democracia participativa que se consagró como finalidad en la papeleta del 9 de Diciembre de 1990 y que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó nuestra actual constitución. (C. Const, T-03/1992, J. Hernández.).

La Corte Constitucional en la sentencia C – 454/93 ha reiterado el concepto de participación como derecho fundamental y como uno de los conceptos con mayor arraigo en la Constitución de 1991:

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 (C. Const, T-03/1992, J. Hernández.).

Así mismo se ha expresado en otros pronunciamientos judiciales, con relación a la relevancia de los derechos políticos en una democracia participativa y pluralista en los siguientes términos:

Los derechos políticos de participación (C.P. Art. 40) 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 (C.P. Art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C.P. Preámbulo, Art. 2º). (C. Const, T-439/1992, E. Cifuentes).

A partir de la expedición de la sentencia C- 454/93 la Corte Constitucional sentó su posición jurídica, en el sentido de explicar con claridad que la limitación de los derechos de participación política, está dada para preservar los principios de imparcialidad pública, la prevalencia del interés general sobre el particular, la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas de tratamientos discriminatorios o privilegiados, garantía de la autonomía del elector sin ninguna coacción de carácter clientelista o de otra naturaleza, la moralidad pública en la destinación abusiva de los bienes. Estos valores y derechos, justifican de conformidad con el principio de proporcionalidad, las limitaciones a la participación política de que son objeto los servidores públicos, es decir el derecho de participación política no es de carácter absoluto, acorde con el artículo 127 de la Constitución, reiterado en el Acto Legislativo 02 de 2004, donde el ejercicio del derecho se condiciona a la ley.

Hace una importante distinción en cuanto a la emisión de opinión o la postura que tienen los servidores públicos respecto de un asunto de interés general a fin de que no se entienda como indebida participación en política, por cuanto estas controversias políticas, surgen del deber que tienen de comunicarse en forma permanente con los ciudadanos, divulgar información de interés general, defender las gestiones realizadas y ofrecer respuestas a sus ejecutorias. Estas actividades para nada se deben confundir con las que son propias del proselitismo político o electoral, que están al servicio de causas partidistas o de grupo, que deben ser controladas por las normas disciplinarias y penales para salvaguardar los principios ya enunciados, cuando los servidores públicos desbordan su intervención en asuntos políticos que se alejan del interés general.

En esta sentencia, C – 454/93, la Corte Constitucional reconoce el derecho que tiene todo servidor público a participar en actividades y controversias políticas, siempre y cuando no abuse de su derecho como empleado o funcionario. Tal fue su interpretación que en el libro 10 años de jurisprudencia sobre servidores públicos 1991 – 2000, el autor extrajo de esta sentencia lo siguiente:

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobijan a quienes encajan dentro de las hipótesis planteadas

en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido. (...) 3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional. (“10 años de jurisprudencia sobre servidores públicos 1991 – 2000”, 2000 : 718, 719)

El principio de la democracia participativa contenido en la Constitución Política de 1991 amplió considerablemente la libertad para su ejercicio sin ningún tipo de discriminación, cuya realización comprende a los particulares y a los servidores públicos en el contexto del respeto a los derechos de la persona humana que se constituyen en el soporte esencial para garantizar la autodeterminación en la toma de sus decisiones.

Enfatizó que la participación política no puede servir de excusa para que los servidores del estado faltando a sus deberes abusen del derecho y en vez de consultar los intereses generales se pongan al servicio de causas partidistas y de grupo.

... abusa del derecho el empleado o funcionario que utiliza los elementos de sus despacho para hacer proselitismo o para desempeñar en cualquier sentido la actividad política; el que dispone del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses; el que usa con los mismos fines la información reservada tomada de los archivos de la entidad pública

los cuales tiene acceso por razón de su cargo; el que ejerce sus competencias de modo tal que inclina la balanza del aparato estatal a favor de una determinada corriente o movimiento político. (C. Const, C-454/1993, J. Hernández).

En Sentencia C-794 del 29 de Octubre 2014 precisó el sentido y alcance de la expresión “controversias políticas”, aclarando que la denominación del término “política” hace referencia a una diversidad de materias, cuyo desarrollo se encuentra en la ejecución que hacen los funcionarios del Estado, y que exige su participación directa en la discusión, ejecución y divulgación como en los casos de “la política exterior” (artículo 9), previsión, rehabilitación e integración social (artículo 47), para citar algunos ejemplos contenidos en la Constitución Política.

La Corte en esta sentencia, interpreta en forma moderada la locución “controversias políticas” con el fin de separar las controversias políticas que defienden intereses generales, de las “controversias políticas” de carácter particular en sentido electoral y partidista; y de esta manera, facilitar que determinados funcionarios que hacen parte de las instituciones donde les está vedado en forma absoluta participar en política, acorde al segundo inciso del artículo 127 de la Constitución Política, puedan hacerlo. De no ser así, haría imposible el ejercicio deliberante de las políticas públicas a cargo de un funcionario frente a la comunidad, tornándose excesivamente la

prohibición y coartando en forma desproporcionada el ejercicio de las libertades públicas, en un estado democrático.

Cosa muy distinta con la participación en discusiones electorales o polémicas partidistas donde existe un marcado interés personal o de grupo que desdibuja el espíritu democrático de la participación en la perspectiva del interés general a quienes les está vedado hacerlo so pena de las sanciones disciplinarias que su inobservancia conlleva. Luego existe armonía entre el precepto constitucional prohibitivo y el derecho a la participación política que tiene los servidores públicos.

En una sana interpretación se debe acudir al test de la proporcionalidad para que de un lado no haya restricciones al derecho de la participación política más allá de las previsiones constitucionales y legales y por el otro extremo la permisión laxa de la participación política de los servidores del estado que ponga en riesgo principios de superior valor, como los son; la neutralidad, la imparcialidad, la moralidad pública, la prevalencia del interés general sobre el particular, la igualdad de los partidos y movimientos políticos así como también la libertad política, que igualmente se garantizan en el ordenamiento constitucional.

Para la Corte concurren tres razones que justifican adelantar un examen de proporcionalidad de intensidad leve.

En primer lugar (i) en materia de regulación del régimen disciplinario y de establecimiento de faltas y sanciones, el Congreso dispone de un amplio margen de configuración en virtud del principio de legalidad que rige el derecho sancionatorio. En segundo lugar, (ii) establecer como falta la realización del comportamiento descrito en la norma acusada constituye un desarrollo posible del artículo 127 de la Constitución que se apoya de manera directa en su texto. En tercer lugar, la limitación establecida no afecta –prima facie- el goce o las manifestaciones más importantes del derecho si se considera (a) que no impide el ejercicio del derecho al sufragio, (b) que no imposibilita la afiliación de las personas a un partido y (c) que no afecta, según ha quedado explicado, la posibilidad de todas las personas de emitir sus opiniones en controversias de interés general y, en esa medida, de participar en procesos de discusión pública. (C. Const, C-794/2014, M. Cuervo).

La conducta disciplinaria que contiene la expresión “y las controversias políticas” apunta a sancionar a los empleados del Estado que desvíen la orientación de las finalidades del interés general por asumir un rol en las disputas partidistas o en contiendas electorales. Lo anterior de conformidad con los sendos debates que se suscitaron en la Comisión Tercera de la Constituyente de 1991, cuyo ánimo agitó la defensa del artículo 127-2 de la Constitución a fin de no permitir la injerencia desbordada de funcionarios al servicio de causas electorales y de partidos que en vez de consultar con sus acciones el interés general opten por ponerse a favor de

los movimientos y grupos políticos o de apetencias personales en esta dirección, aprovechando la investidura de servidores del Estado. Lo cual resulta censurable y por lo tanto sancionable a la luz del estatuto disciplinario único.

En la sentencia C- 794/14 la Corte estableció que la autorización participativa que dispone el inciso 3 del artículo 127 constitucional “los empleos no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en la condiciones que señale la ley estatutaria”, se debe entender de la siguiente manera:

1. Que en esta categoría están por fuera los funcionarios judiciales, los pertenecientes a los órganos de control o electorales, de seguridad y fuerza pública a quienes en forma absoluta les está prohibido tomar parte en las controversias políticas sin perjuicio de ejercer libremente el sufragio como lo dispone el numeral 2 del artículo 127 de la Constitución Política.
2. Que el disfrute de este derecho se encuentra sometido a tres límites que establece la propia constitución. (i) su ejercicio no puede ser abusivo (art. 95.1); en segundo lugar, (ii) no puede desconocer las reglas constitucionales específicas aplicables a todos los empleados del Estado (arts. 110 y 127 inc. 4); en tercer lugar, (iii) el ejercicio del derecho referido solamente procede con la expedición de una ley estatutaria que la autorice y fije las condiciones de ejercicio.

De tal manera, que la posición que maneja la Corte Constitucional en la actualidad, se orienta a la prohibición tajante de la participación en política y controversias políticas de carácter partidistas y electorales a los servidores públicos, hasta tanto no se expida por el Congreso de la Republica, la ley estatutaria que autorice y fije las condiciones para su ejercicio.

Tal vez esta posición restrictiva de la Corte Constitucional, comparte el espíritu de Ronald Dworkin (2014) en su libro Justicia para erizos,

A veces, empero, la gente utiliza la idea de derecho político de una manera más fuerte y discriminada: para afirmar que algunos intereses de determinadas personas son tan importantes que es menester protegerlos aun de las políticas que, en efecto, harían que la gente en su conjunto estuviera mejor. (Dworkin, 2014: 400,401).

2.2. POSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Para esta corporación la participación política de los empleados del estado, se fundamenta en una garantía superior de la actual Constitución introducida a partir de los valores que irradian el texto constitucional contenido en el preámbulo que define su inspiración. Las libertades se convirtieron en una prerrogativa de altísimo valor constitucional, máxime que pertenecen a la esfera del derecho natural, las cuales no pueden

menoscabarse ni mucho menos restringirse salvo condiciones excepcionales contenidas en la misma carta so pretexto de invocarse otros intereses que deberán resolverse no más allá de las previsión constitucional, atemperadas a través del test de proporcionalidad, como en forma didáctica lo ha planteado la Corte Constitucional. De tal manera que para el Consejo de Estado el derecho a participar en política por parte de los servidores públicos, solo encuentra sus limitantes, cuando estrictamente se necesita *“preservar un bien constitucional superior”*:

Sólo se admiten en el ejercicio de estos importantes derechos fundamentales las limitaciones legales que sean estrictamente necesarias para preservar un bien constitucional superior, interpretadas en forma estricta y restrictiva de manera tal que se maximice el campo de ejercicio de los derechos amparados por el constituyente, y propios de un sistema constitucional humanista y liberal como el colombiano. (CE, 26 Mar. 2014, 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

En concepto del 3 de Diciembre de 2013 en referencia a la participación política de los servidores públicos puntualizó:

(...) el reconocimiento constitucional de la libertad de participación en política como una forma de expresión de la voluntad individual, en función de la colectividad, no se puede limitar por la falta de acción del órgano legislativo no ha expedido la norma correspondiente. Desde los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional se puso de presente la

naturaleza de derecho fundamental de la participación en política, al expresar que no podía “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”... En ese orden de ideas, antes de la entrada en vigencia de la norma estatutaria debe entenderse que los “empleados del Estado” comprendidos en la prescripción solo verán limitados sus derechos políticos en los términos que la propia Constitución Política lo dispuso. (Concepto de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, diciembre 3, 2013).

En sentencia, radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), el Consejo de Estado, en cabeza del Magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren determina que los servidores públicos no incluidos en la prohibición establecida en el artículo 127 de la Constitución Política están autorizados expresamente para participar en actividades de los partidos y movimientos políticos y en controversias políticas, con sujeción a la Constitución (artículos 127 y 11 de la Constitución) y algunas leyes que establecen infracciones o prohibiciones en la materia (Ley 734 de 2002, y Ley 996 de 2005), pero es importante precisar que aun cuando la Constitución deja a la ley estatutaria el definir las condiciones en que se puede participar, no la autoriza para extender la prohibición más allá de la

previsión constitucional por cuanto implicaría una limitante injustificada y desproporcionada del derecho fundamental de la participación política.

En esta misma sentencia establece, que la ley estatutaria a cargo del Congreso de la República solo podrá referirse a dos aspectos esenciales como los son: la regulación de la participación política de los empleados del Estado en lo relativo a su intervención en las actividades de los partidos y movimientos como también en las controversias políticas pues estos dos puntos son los que remite exclusivamente el artículo 127 de la Constitución cuando dispone “los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley estatutaria”. Que si la ley estatutaria llegase a extender las prohibiciones a otros campos estaría violando la Constitución.

Así mismo estableció, que mientras no se expida la ley estatutaria que instaure las condiciones bajo las cuales los servidores públicos puedan participar en política, los mismos deben vigilar no infringir las normas disciplinarias que sobre el particular se encuentran establecidas como los son el artículo 48, numerales 39 y 40 de la Ley 734 de 2002 en concordancia con la Ley 996 de 2005, artículo 38.

Lo anterior para marginar y alejar al empleado público de toda actividad que pueda afectar el principio de igualdad en el debate democrático. Se infiere que la prohibición a los empleados públicos que

participen en actividades políticas apunta al hecho de evitar e impedir que utilicen su investidura, su mando y autoridad para influir en el proceso electoral.

Es así, que por expreso mandato constitucional al Estado le corresponde garantizar el goce de esta libertad, siempre y cuando los comportamientos asumidos por estos servidores se ajusten y atemperen dentro del área permitida y demarcada, es decir que no contravenga el interés general que es preservado por el Estado a través de los órganos de control. Si no fuera así, los cargos y recursos de diferente índole, estarían a merced del ejercicio abusivo, en favor de grupos y partidos políticos con intereses proselitistas y electorales claramente definidos, con una grave afectación al servicio y al patrimonio público.

Lo que se restringe a los servidores exceptuados de la prohibición no es la participación en actividades y controversias políticas sino el uso del empleo como medio de presión de la ciudadanía para favorecer una determinada causa o campaña, restricción que establece en aras de preservar la imparcialidad del aparato estatal en el proceso político y la prevalencia del bien general de la colectividad sobre intereses de partidos y grupos. (Concepto de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, diciembre 3, 2013).

En conclusión, para el Consejo de Estado, de acuerdo con la Constitución, el funcionario, no puede:

(i) utilizar la autoridad de la cual está investido para ponerla al servicio de una causa política; (ii) usar los elementos destinados al servicio público para hacer proselitismo o desempeñar en cualquier sentido la actividad política electoral; (iii) usar, con los mismos fines, información reservada a la cual tenga acceso por razón de su cargo; (iv) exonerarse del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, con el pretexto de ejercer el derecho de participación en política; (v) disponer del tiempo de servicio u horario de trabajo para gestionar ese tipo de intereses. Sin embargo, 'la limitación anotada no puede ser motivo para suponer que toda actividad de estos servidores pueda ser sopesada bajo una lupa incriminadora que pretenda hallar en cada uno de sus actos un interés adverso al general, pues ello llevaría al entorpecimiento de actividades que son propias del desempeño de ciertos cargos que tienen como uno de sus cometidos los constantes encuentros con diversos miembros y sectores de la sociedad'. (CE, 26 Mar. 2014, 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

Enfatiza el Consejo de Estado que la inactividad del legislativo en la expedición de la ley estatutaria hace necesario que los órganos de control cuando investiguen conductas presuntamente reprochables en derecho, endilgadas a servidores del Estado, afinen y sopesen dichos comportamientos a la luz de una sana interpretación para que se evite suponer que cada conducta desplegada por el funcionario se constituya en una indebida participación en política, expuesta a sanción disciplinaria o penal, toda vez que la prohibición está dirigida a la participación en las

actividades y partidos y en controversias políticas que no han sido reglamentadas por la ley. En consecuencia todo lo demás está permitido para el servidor del Estado, mientras no instrumentalice el cargo para los fines diferentes del servicio que es el interés general.

Finalmente el Consejo de Estado hace una precisión respecto al concepto de participación política de la siguiente manera:

En el medio político colombiano se suele utilizar la expresión ‘participación en política’ para denotar la llamada ‘indebida participación en política’. La Sala estima, con base en el análisis constitucional hecho en los párrafos anteriores, que en derecho es fuerza proteger la primera expresión ‘participación en política’, y contraer la llamada ‘indebida participación en política’ a la violación de las prohibiciones constitucionales y legales a las cuales se referirá a lo largo del presente concepto. (Concepto de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, diciembre 3, 2013).

2.3. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación ha sostenido a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1991 que los servidores públicos acorde con las normas constitucionales y legales les está vedado de manera absoluta participar en actividades políticas en razón a que a la fecha no se ha expedido por parte del congreso de la República una ley especial que

habilite las condiciones de su ejercicio. Este planteamiento ha sido reiterado en las circulares y fallos que en ejercicio del control disciplinario ha dictado.

Dichas las cosas de otra manera, a los servidores públicos les está prohibido participar en política y en las actividades de los partidos y movimientos y para hacerlo, tienen que estar bajo las pautas que fije la ley estatutaria, la cual no ha sido expedida a la fecha, razón por la cual, ante el principio de que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les esté permitido, en tanto no haya ley que fije los parámetros de tal intervención en política, el único camino que les queda, es abstenerse de intervenir, sin perjuicio del ejercicio del sufragio. (Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, Radicación: IUC 086-012632-2007, 4 de Octubre de 2007).

Este criterio lo ha fundamentado en el artículo 127 de la Carta política modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2004, que prescribe:

(...) A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

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

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

Entonces, teniendo claro que no ha sido expedida la ley estatutaria que desarrolle la materia de excepciones para que los servidores públicos puedan participar en política, la prohibición absoluta es que ningún servidor público podrá participar en política, porque no existe ley que establezca cómo pueden hacerlo

Señala la Procuraduría que en virtud del principio de legalidad, corresponde a la ley determinar las conductas que constituyen faltas disciplinarias; es así como el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, establece como infracciones a la ley disciplinaria, el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos o funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses.

Esta entidad de control ha sido radical en su posición al no admitir bajo ninguna circunstancia el derecho a la participación política de los servidores públicos por cuanto además de lo expuesto se crea un desequilibrio en las cargas del estado y de la democracia que deberá protegerse a través de la aplicación de las normas disciplinarias.

En la Directiva Unificada N° 003 de enero 27 de 2006, mediante la cual el Procurador General de la Nación impartió instrucciones a los servidores públicos en relación con la jornada electoral del año 2006,

correspondiente al Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente, la cual en su numeral 1.2. Señaló:

1.2. Mientras el legislador no expida la ley estatutaria que establezca las condiciones en que se permitirá la participación en política de los servidores públicos distintos a los enunciados anteriormente, ningún servidor público podrá tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. En consecuencia, ningún servidor público podrá intervenir en política.

La participación de los servidores del Estado en actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas no contemplados expresamente en el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia está condicionada a la expedición de una ley estatutaria que señale las condiciones de participación, mientras el Congreso no dicte dicha norma les está prohibido en forma absoluta de participar en ninguna actividad política distinta al sufragio se sustenta además en las prohibiciones contenidas en el artículo 48- 39,40 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario.

En referencia a uno de los tantos fallos que la Procuraduría General de la Nación ha dictado tanto en primero como de segundo grado ha sido enfática en afirmar que no existen excepciones para que el servidor público ejerza la actividad política tal y como se enuncia en uno de sus apartes,

citado en la sentencia de segunda instancia del proceso disciplinario IUC 086-012632-2007, proferido por la Procuraduría Segunda Delegada Para la Vigilancia Administrativa “Mediante fallo fechado el 14 de febrero de 2011, la Procuraduría consideró:

(...) no existe duda para el Despacho que al inscribirse como candidato al cargo de elección popular, ello conllevaría al efecto inmediato de participar en política para lograr una curul en la mentada corporación administrativa; segundo, si bien no está demostrado dentro del plenario que ocupó parte de su tiempo laboral en ejecutar actividades de este tipo, no con ello se puede dejar de desconocer que igualmente incurrió en la prohibición constitucional pues como quedó precisado, está es de carácter general y no establece excepciones de ningún tipo, pues hasta el momento no se ha expedido la ley estatutaria que defina esas excepciones.

Es una constante reiterar el criterio de la prohibición a los servidores públicos de participar en actividades de naturaleza política como se expresa igualmente en la Circular 02 del 23 de Febrero de 2007.

Teniendo en cuenta que en nuestro Estado de Derecho, reglado por excelencia, de conformidad con lo previsto por el artículo 6º de la Carta Política los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omitir o extralimitar sus funciones, a continuación se transcriben las disposiciones que consagran el catálogo de actuaciones o conductas que esta clase de funcionarios deben abstenerse de realizar, para adecuar su accionar al ordenamiento jurídico (...) El artículo 110

Constitucional señala: “Se prohíbe a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley”.

En la Directiva del 05 de Agosto de 2013 la Procuraduría General de la Nación impartió instrucciones a los servidores públicos del país a fin de prevenir irregularidades que puedan afectar el adecuado desarrollo de las jornadas electorales de dicho período, para salvaguardar los principios de la transparencia e imparcialidad que como ente de vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos le corresponde ejercer, recordó nuevamente el cumplimiento de la normatividad constitucional y legal sobre la materia; artículo 127 C.P (Incisos 2,3 y 4), 219 C.P, 110, 126 C.P, Ley 996 de 2005 (arts. 38, 39,40 y 41), Ley 734 de 2002 (Art 48-39,40).

Es importante tener en cuenta que la Procuraduría General de la Nación no ha variado su criterio restrictivo de enfoque absoluto frente a la participación de los servidores públicos en el país.

3. ASPECTOS QUE HAN GENERADO CONTROVERSIAS RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE SERVIDORES PÚBLICOS, A PARTIR DE LOS FALLOS Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CORTE CONSTITUCIONAL Y CONSEJO DE ESTADO.

Como se estableció en el capítulo anterior, han existido grados de disensos entre los altos tribunales y la Procuraduría General de la Nación a la hora de proferir sus pronunciamientos. Las razones que justifican el porqué de sus diferencias, según el análisis que realizamos, se refieren a aspectos tales como: la ambigüedad y vaguedad en la terminología política; el uso desacertado de los vocablos servidor público, servidor del Estado, empleado público y empleado estatal; la omisión del órgano legislativo en relación con expedir la ley estatutaria que establezca los límites y las condiciones bajo las cuales los servidores públicos pueden participar y la inversión de la regla general de la participación en política de los servidores públicos a la restricción interpretativa que hacen los órganos de control del Estado.

3.1. AMBIGÜEDADES Y VAGUEDADES DEL LENGUAJE RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE LA TERMINOLOGÍA POLÍTICA.

Según Aristóteles, uno de los fines del Estado es, sin duda, hacer de los hombres buenos ciudadanos y procurar perfeccionar la vida humana; pero eso no puede lograrse restringiendo las iniciativas individuales y suprimiendo la familia, la propiedad y la libertad personal. El Estado no es unidad sino pluralidad de individuos y de pequeñas comunidades. (Nueda, Espina, 1968:11).

A lo largo del desarrollo político, jurídico y constitucional del país, no ha resultado fácil conciliar los conceptos de participación en controversias políticas de los servidores del Estado con la garantía de la imparcialidad y neutralidad en las actividades políticas que deben asumir por cuenta de las funciones públicas a su cargo, igual se deben tener límites, acotados a la necesidad de preservar los valores democráticos sin desequilibrar el desarrollo normal de otros derechos y garantías ciudadanas.

Los conceptos de participación política, controversias políticas, intervención en política en la perspectiva del servidor público, están cargados de un alto grado de generalidad y de contenido abstracto, lo cual ha dado lugar a un sinnúmero de interpretaciones restrictivas más para desconocer su ejercicio que para fijar el sentido y alcance semántico de las palabras, reduciendo el derecho, solamente a la garantía del sufragio, por

cuanto la confusión existente, dada la imprecisión de los conceptos, ha conllevado: primero al desconocimiento de que está permitido y que no; y segundo a que el servidor público asuma un rol disimulado e invisible cuando interviene en política, con el fin de evitar ser descubierto, investigado y sancionado disciplinariamente, cuando en la mayoría de situaciones debería poder ejercerlo sin dificultad, eso sí atemperado a los postulados constitucionales y de ley que sobre la materia se ha prescrito.

Tal situación, podría encontrar un grado de explicación, si se analiza desde el enfoque instrumentalista – relación entre el lenguaje natural y el lenguaje jurídico-. Para los teóricos defensores de este enfoque “el lenguaje es un instrumento para expresar y comunicar el derecho” (Aguirre, 2008:143). Existe una distinción básica entre “el lenguaje vulgar o natural”, propio de la comunicación humana, y “el lenguaje técnico” propio del derecho, creado a partir de las definiciones y conceptos netamente jurídicos. El legislador utiliza “el lenguaje natural” para comunicarse de manera más eficaz con la sociedad, y “el lenguaje natural” tiene problemas propios de ambigüedad e imprecisiones, pues una misma frase u oración puede tener más de un sentido. Por tal motivo cuando se analiza lo proferido por el legislador con el instrumento “lenguaje técnico”, este resulta imperfecto. (Aguirre, 2008:143, 144).

De ahí la importancia que conceptos como los analizados, tengan límites claros, en cuanto a su descripción. Pero realizar un consenso

respecto al concepto o definición de esta terminología, es una tarea ardua, si se considera que a lo largo de la historia los aportes de los doctrinantes respecto a esta materia, han sido diversos y contruidos a partir de vivencias propias y características de su entorno. Por tal motivo, es necesario realizar unas precisiones respecto a los términos: acción política, actitud política, actuación política con el fin de poder determinar, si es la acción, la actitud o la actuación -todas con fines políticos- la conducta reprochable en el servidor público, y de esta manera reducir el espacio de duda bajo el cual fluye el concepto de participación política, controversia política, intervención política.

De acuerdo a los conceptos encontrados en el texto “Glosario de Conceptos Políticos Usuales” de Eduardo Jorge Arnoletto (2013), la actitud política es:

... una disposición persistente que condiciona las reacciones ante situaciones políticas. Se manifiesta en diversos modos de afrontar las relaciones con el poder: frente a la autoridad (obediencia, aceptación, rebeldía); frente al gobierno (aceptación, indiferencia, cuestionamiento); y en diversas representaciones sobre los fines que debiera cumplir el poder, o reacciones frente a estímulos políticos diversos: tensiones internacionales, conflictos sociales, problemas financieros, cuestiones religiosas, etc. Las actitudes se forman según la personalidad de cada uno, por el peso de las experiencias, la influencia de los factores sociales, la influencia del esquema corporal y los modelos de adaptación al contexto social... (pp. 3, 4).

De tal manera que la actitud política hace parte de la personalidad de todo individuo, por tal motivo prohibirla o cercenarla no solo atenta contra derechos políticos sino contra otra clase de derechos de mayor prevalencia.

Por su lado la acción política es un:

... Conjunto de actos dotados de sentido y significación política, o sea relacionados con la conquista y ejercicio del poder, para la construcción de un orden social deseable según la idea de quienes los realizan... (pp. 2, 3).

Este concepto cobija el ejercicio del voto, la asistencia a una reunión o asamblea política, asistir a una marcha, hacer parte de una protesta, etc. Así mismo, este tipo de concepto no debe ser desconocido a ningún ciudadano, ya que está íntimamente relacionado con el derecho de participar.

Por su parte la actuación política se refiere a,

Realizar esfuerzos para que se produzca un resultado político deseado, que no se produciría de otro modo. La actuación se evalúa comparando el resultado obtenido con los costos y otras condiciones adversas, medidos en términos de eficacia (incremento de la probabilidad de que ocurra algo) y de eficiencia (relación entre ese incremento y su costo). (pp. 4).

De acuerdo a la descripción de estos conceptos, se puede determinar que la conducta reprochable y que no sería aceptada desde ningún punto de vista, es la encaminada a la actuación política, toda vez que esta busca intervenir en determinado escenario político con el fin de obtener un

resultado político deseado, que no sería posible, si no se realiza dicha actuación o intervención. Se considera que este concepto cobija conductas tales como: utilizar el cargo para apoyar una causa política, constreñir, pagar o dar algún tipo de beneficio por apoyo político, etc.

De tal modo, según la interpretación anterior, al servidor público le es posible, ejercer una acción política: votar, asistir a una reunión o asamblea política, asistir a una marcha, hacer parte de una protesta; así mismo tomar una actitud política frente a determinado escenario o tema, pero lo que no puede realizar es actuar en política.

Para la Corte Constitucional la expresión “*controversias políticas*”, consagrada en el artículo 127 de la Constitución como prohibición dirigida a empleados estatales, hace referencia a las controversias políticas de tipo partidista o en el marco de procesos electorales, y en modo alguno a la intervención de estos en deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general ajenas a los debates electorales o a las disputas partidistas de partidos o movimientos políticos. Si se analiza esta interpretación a partir de los conceptos antes enunciados, y toda vez que no hay un concepto claro de controversia política, se considera que no es posible delimitar la prohibición a que la controversia política tenga fines partidistas en el marco de procesos electorales, sino que debe estar encaminada a la actuación política, que como se explicó, es la conducta que se debe reprochar.

Ahora, si se analiza la prohibición desde el punto de vista del Código Disciplinario Único, la conducta sancionable se refiere a la indebida participación en política. De tal manera, que cabe recordar lo expresado por el Consejo de estado, respecto a que “en el medio político colombiano se suele utilizar la expresión ‘participación en política’ para denotar la llamada ‘indebida participación en política’... en derecho es fuerza proteger la primera expresión ‘participación en política’, y contraer la llamada ‘indebida participación en política’ a la violación de las prohibiciones constitucionales y legales”. (Concepto de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, diciembre 3, 2013).

Cuando se menciona la participación política en cabeza de un servidor público, se piensa de inmediato en la indebida participación como aquella conducta prohibida, no permitida y que constituye reproche disciplinario sancionable hasta con la destitución del cargo que ostenta el funcionario al servicio del Estado, como si se tratara que participar en política y ejercer la indebida participación fueran sinónimas y acarrearán las mismas consecuencias.

Participar en política es hacer uso del derecho constitucional que se tiene y que válidamente lo puede ejercer el servidor público, es una conducta positiva, convencional y acotada en derecho, en cambio, cuando hacemos referencia a la indebida participación en política conlleva a la prohibición, conducta negativa, no convencional, sancionable por el derecho disciplinario,

la cual está desterrada del orden jurídico por cuanto crea desequilibrio, parcializa los intereses generales y no permite la neutralidad que se le exige al servidor que se encuentra desarrollando tareas propias del Estado.

Las acepciones que tiene la terminología política a que hemos hecho referencia por cuenta del lenguaje y las formas adoptadas para su ejercicio en los diferentes escenarios de la democracia, han generado para el servidor público muchas dificultades, dudas e incertidumbres, máxime cuando no ha habido uniformidad en su interpretación, ya que se presentan enfoques diferentes frente a un mismo tema entre las altas cortes y la Procuraduría General de la Nación, que terminan dando otra connotación hermenéutica al caso concreto y con ello generando distintas consecuencias en derecho como causa de la universalidad en las tendencias, motivaciones y sutilezas cuando se hace uso del lenguaje.

Un ejemplo concreto de esta afirmación lo encontramos reflejado en la sentencia 25000-23-25-000-2002-07989-01 (2845-05) del 20 de agosto de 2009, Magistrado ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, Consejo de Estado, en la cual la sala precisa que se equivocó la Procuraduría cuando realiza la destitución por falta disciplinaria de indebida participación en política a una servidora pública, por haber asistido a una reunión en la cual se trataron temas políticos, pues a diferencia de lo considerado por la Procuraduría, para el Consejo de Estado la sola presencia en una reunión política no configura la prohibición de “tomar parte en las actividades de los

partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas”, sino que es necesario que este enunciado sea interpretado con la presencia de dos verbos rectores “ejercer presión” e “influir” para configurar la falta. De tal manera que los servidores públicos se encuentran en muchas ocasiones inmersos en conductas que aparentemente no constituyen restricción a su participación, pero ante el alcance y configuración que le pueda dar un operador disciplinario al caso concreto, se constituye en verdadera causa para instruir y sancionar al autor de la conducta investigada.

Otro ejemplo de lo enunciado lo encontramos en la sentencia 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13) del 26 de marzo de 2014, Magistrado ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la cual el Consejo de Estado establece que la Procuraduría se equivocó al sancionar con la destitución al que fuere en ese entonces el alcalde de Medellín, porque la interpretación que le dio a las normas prohibitivas fue expansiva y contraria a la Constitución, ya que los comentarios realizados por el funcionario en redes sociales y medios de comunicación escritos y electrónicos y la entrega de fotografías de una posible comisión de delitos por parte de algunos candidatos a cargos de elección popular, no fueron objeto de una subsunción típica, un desglose normativo de los tipos disciplinarios ni analizados desde un criterio sistemático de interpretación, razón por la cual la Procuraduría no podía concluir que el alcalde con estas actuaciones estuviera utilizando su cargo para controvertir posturas electorales y difundir propaganda electoral.

De tal manera, que la ponderación para establecer si se está frente a la garantía del derecho a la participación política o a la prohibición lo constituye una franja muy sutil que debe ser determinada y advertida previamente por el ente investigador a fin de no invertirse la carga de la prueba, con el agravante de corresponderle al investigado demostrar que su conducta a pesar de ser de naturaleza política estaba habilitada para su ejercicio, lo cual termina en el absurdo y en el desconocimiento de la efectiva protección de un derecho fundamental de la persona humana.

Ese alto contenido de generalidad e imprecisión conceptual de las expresiones; participación en política, intervención en política, controversias políticas a cargo de los servidores públicos ha generado dificultades en la interpretación, no solamente por parte de La Procuraduría General de la Nación sino también en las altas cortes.

Un debate político en el cual participe un servidor público puede estar rodeado por la duda que oscila entre la permisón y la prohibición, haciendo de él la muestra fehaciente de la incertidumbre que se genera, del riesgo que corre el funcionario de ser investigado y sancionado disciplinariamente por cuenta de la indefinición.

No resulta justo que siendo la participación política un derecho fundamental esté sometido a los vaivenes interpretativos de las entidades y autoridades que están encargadas de resolver su concreción, sentido y

alcance en una democracia que se caracteriza por ser participativa y pluralista. Las imprecisiones conceptuales por el carácter general, inciden negativamente en la ponderación de las conductas, prestándose a interpretaciones en muchos casos restrictivas de los derechos a la participación en política y en otras expansivas que atentan contra la imparcialidad y neutralidad en el servicio público que se debe garantizar por parte del Estado, lo cual para nada contribuye a generar grados de confianza y certidumbre cuando se asume participar en estas actividades.

Las restricciones a la participación política resulta especialmente problemática dado que no son claras las diferencias entre participar en “política electoral” y participar en “temas políticos” conduciendo a la sanción disciplinaria de aquellas conductas que se relacionan con dichos comportamientos que están caracterizados por la ambigüedad de sus definiciones, debido a la generalidad y a la falta de precisión conceptual.

Lo anterior conduce a que el servidor público limite su participación política o cuando lo decide opte por intervenir en forma disimulada o simplemente asuma el rol pasivo por cuanto siente temor de saltar esa barrera imprecisa que conlleva riesgos a ser investigado y sancionado disciplinariamente, porque su participación puede entenderse como indebida intervención en controversias políticas que no están claramente definidas en la Constitución ni en la Ley.

Llama la atención que a pesar del aporte realizado por la Carta Política a la democracia colombiana, la interpretación del derecho a la participación política de los servidores del Estado ha estado marcada por aspectos diferenciales entre las posiciones adoptadas en los fallos de las altas cortes¹² y la Procuraduría General de la Nación, pues esta última ha realizado una interpretación mucho más restrictiva.

De ahí que diversos fallos dictados por la Procuraduría General de la Nación han establecido prohibiciones más allá de la línea establecida por la legislación positiva, situación que viene afectando el catálogo de garantías a los derechos involucrados en cabeza del servidor público cuando decide participar activamente en controversias o debates de naturaleza política.

No cabe duda, que tanto el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, mucho más que la Procuraduría General de la Nación, invocando sanos propósitos de neutralidad e imparcialidad en las actividades políticas, han realizado esfuerzos por armonizar el derecho a la participación política en condiciones de acceso a los servidores públicos, conservando las garantías pero restringiendo a quienes por mandato constitucional y legal no puedan hacerlo. Quizá este afán los ha llevado a no encontrar consensos y a divagar conceptualmente en interpretaciones diversas, que en vez de dar claridad a la terminología política en la perspectiva del derecho a la participación política, asegurado constitucionalmente, han resultado más

¹². Corte Constitucional y Consejo de Estado.

confusas las apreciaciones que sobre la materia en varias oportunidades se han expresado.

3.2 USO DESACERTADO DE LOS TÉRMINOS SERVIDOR PÚBLICO, SERVIDOR DEL ESTADO, EMPLEADO PÚBLICO Y EMPLEADO ESTATAL.

En muchas ocasiones tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han utilizado indistintamente las expresiones servidores del estado, servidores públicos, empleados públicos, empleados estatales para referirse a una misma categoría de empleados: los vinculados al Estado a quienes les está prohibido o permitido el ejercicio de la actividad política en Colombia.

Pero tal como se explicó en el primer capítulo, la noción de servidor público encierra dentro del concepto a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, así como a los particulares que desempeñan funciones públicas. Por tal motivo, es desacertado utilizar la denominación servidor público y empleado público como sinónimos.

En el texto constitucional del artículo 127 se utiliza las categorías de servidores públicos y empleados del Estado para referirse a quienes tienen alguna restricción según esta norma. Este artículo en ningún aparte hace alusión al trabajador oficial, en dicho caso se podría plantear dos hipótesis: 1. A los trabajadores oficiales no les es aplicable las restricciones de este

artículo, o 2. En este artículo se utiliza el término “empleado del estado” para referirse en su conjunto a todos los servidores públicos, incluidos los trabajadores oficiales. De tal manera, que en este punto cobra importancia, el estudio realizado por Julian Fernando Perilla Zamudio, en el cual, después de analizar el criterio de vinculación y el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos en el ordenamiento jurídico colombiano, concluye que los conceptos de empleado público y trabajador oficial son utilizados de manera análoga en el ordenamiento legal colombiano vigente, en términos de identidad y equivalencia jurídica y conceptual. (2013).

Esta misma tendencia se observa en las decisiones de la Corte Constitucional como en los fallos del Consejo de Estado, los cuales utilizan indistintamente el término de “empleados públicos” para referirse a los servidores del Estado, resultando insuficiente la definición por cuanto dicha categoría no comprende a los trabajadores oficiales y a los particulares que desempeñan transitoriamente funciones públicas y que están inmersos en el ejercicio del control disciplinario cuando deciden participar en actividades de naturaleza política, aún más, cuando la Procuraduría General de la Nación ha negado la posibilidad de que los empleados del Estado válidamente puedan actuar en dicho sentido hasta tanto se expida la ley estatutaria que fije la manera de cómo hacerlo.

Nótese que el concepto de servidor público comprende igualmente a los miembros de las Corporaciones públicas; Congreso, Asambleas,

Concejos y Juntas Administradoras Locales a quienes no les está vedado participar en política, en armonía con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución. Luego debía excluirse de la categorización y de los razonamientos hermenéuticos que han realizado las altas cortes para fijar su sentido y alcance, a estos servidores, así como se ha tenido especial cuidado para distinguir los servidores del Estado a los cuales les está prohibido en forma absoluta participar de las actividades políticas de aquellos que si les está autorizado hacerlo siguiendo lo enunciado en el artículo 127 de la Constitución.

Esta ambigüedad, relativa a la designación del servidor público mediante equivalencias, como es el referido a “funcionario público”, citado en muchas ocasiones por parte del operador judicial y administrativo, no corresponde a la integración completa de quienes comprenden la definición o excluye a quienes se pretenden exceptuar, generando incertidumbre y dudas que profundizan erróneas interpretaciones como consecuencia de los vacíos que se presentan al urgir la necesidad de guardar estricta relación de la terminología adecuada con las clasificaciones de los servidores del Estado que ha suministrado la misma Constitución, la ley y la doctrina nacional.

3.3. OMISIÓN LEGISLATIVA: INEXISTENCIA DE LEY ESTATUTARIA.

En sus inicios el artículo 127 de la Constitución prescribió, que los empleados no contemplados en la prohibición de este artículo, podían participar en actividades y controversias políticas en las condiciones que señalara la ley.

Una de las modificaciones que sufrió este artículo, como se desarrolló en el primer capítulo, corresponde a la inclusión de la palabra “estatutaria”, para preceder a la palabra ley, conllevando a que la regulación de las condiciones para participar en controversias y actividades políticas, por parte de los servidores públicos, tenga mayor rigurosidad y complejidad; pues no es lo mismo tramitar y expedir una ley ordinaria que “...no exige el cumplimiento de requisitos especiales para su expedición y vigencia, y que no se ocupa de materias destinadas a otras leyes especiales...” (Quinche, 2009: 594), a tramitar una ley estatutaria que “... tienen como particularidad que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de ambas cámaras, que su trámite y aprobación deben surtirse en una sola legislatura (año parlamentario) y que tienen control previo y automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional”. (Osuna, 2006: 78).

Tal modificación tiene su asiento, en el entendido de que la misma Constitución estableció que los derechos fundamentales debían ser

regulados mediante leyes que tuvieran un trámite especial, como son las leyes estatutarias.

Las leyes estatutarias se refieren a temas sensibles para el sistema democrático y para los derechos fundamentales. En las discusiones al interior de la Asamblea Nacional Constituyente se afirmaba que las leyes estatutarias debían proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a los derechos fundamentales de manera que se librara a la Constitución de regulaciones detalladas. En consonancia, la Corte Constitucional ha mencionado que mediante las leyes estatutarias se regulan temas esenciales para la estructura y funcionamiento del Estado Social de Derecho. (Trámite Legislativo Especial. Capítulo III: Ley Estatutaria, p.p. 53,54).

Pero, que la participación política de los servidores públicos, haya pasado a ser regulada por una ley estatutaria no es el punto de disenso que se pretende desarrollar, pues tal exigencia resulta acorde al Estado Social de Derecho preceptuado en la Constitución.

El aspecto que se quiere abordar corresponde a la no expedición de la Ley estatutaria que permita la manera de ejercer la participación política por parte de los servidores públicos, pues dicha omisión ha generado la negación de este importante derecho a los servidores públicos.

La Procuraduría General de la Nación en forma categórica ha manifestado un rotundo no a la participación de los servidores públicos en

actividades de naturaleza política y lo que han dicho las altas cortes en especial la Corte Constitucional guardan cierto parecido, por cuanto condicionan la protección y ejercicio pleno de este derecho a la expedición de la ley estatutaria que sobre la materia debe expedir el Congreso de la república.

Al respecto, la Procuraduría ha establecido,

Dichas las cosas de otra manera, a los servidores públicos les está prohibido participar en política y en las actividades de los partidos y movimientos y para hacerlo, tienen que estar bajo las pautas que fije la ley estatutaria, la cual no ha sido expedida a la fecha, razón por la cual, ante el principio de que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les esté permitido, en tanto no haya ley que fije los parámetros de tal intervención en política, el único camino que les queda, es abstenerse de intervenir, sin perjuicio del ejercicio del sufragio. (Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, Radicación: IUC 086-012632-2007, 4 de Octubre de 2007).

Por el contrario el Consejo de Estado mediante concepto del 3 de Diciembre de 2013 (Radicación interna 2191 y 2191 y adición) de la Sala de Consulta y Servicio Civil, respecto al tema de si debe existir la ley estatutaria que regule el tema ha dicho lo siguiente.

(...) el reconocimiento constitucional de la libertad de participación en política como una forma de expresión de la voluntad individual, en función de la

colectividad, no se puede limitar por la falta de acción del órgano legislativo no ha expedido la norma correspondiente. Desde los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional se puso de presente la naturaleza de derecho fundamental de la participación en política, al expresar que no podía “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”... En ese orden de ideas, antes de la entrada en vigencia de la norma estatutaria debe entenderse que los “empleados del Estado” comprendidos en la prescripción solo verán limitados sus derechos políticos en los términos que la propia Constitución Política lo dispuso.

La Corte Constitucional en la sentencia C-454/1993 reconoce el derecho que tiene todo servidor público a participar en actividades y controversias políticas, siempre y cuando no abuse de su derecho como empleado o funcionario. Tal fue su interpretación que en el libro 10 años de jurisprudencia sobre servidores públicos 1991 – 2000, el autor extrajo de esta sentencia lo siguiente:

La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobijan a quienes encajan dentro de las hipótesis planteadas en

la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido. (...) 3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia constitución para participar en esas actividades y controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional. (“10 años de jurisprudencia sobre servidores públicos 1991 – 2000”, 2000: 718, 719).

En el más reciente fallo del mismo cuerpo colegiado C-794/2014 la Corte precisó al respecto:

(...) la interpretación histórica del texto constitucional señala que únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado, disponer de un derecho a participar en las actividades y controversias referidas por el artículo 127 (inc. 3) constitucional.

De tal manera, que dicho pronunciamiento deja en la prohibición absoluta la participación en política de los servidores públicos, hasta tanto no se expida la ley estatutaria que regule el tema. Pero surge la duda ¿Cuánto tiempo más deben esperar los servidores públicos para que se expida una ley estatutaria que regule las condiciones en las cuales puedan participar en actividades y controversias políticas? ¿La omisión del órgano legislativo puede atentar y vulnerar derechos reconocidos constitucionalmente para los servidores públicos?

En este punto, cabe resaltar, que han sido varias las iniciativas por definir y establecer las condiciones que permitan la participación política de los servidores públicos de manera clara. El congresista Carlos Enrique Soto, ha sido tal vez uno de los más comprometidos con este tema, pues ha radicado en varias ocasiones el Proyecto de Ley referido al tema objeto de estudio. Pero a pesar de que algunos proyectos han sido más debatidos que otros, dada su importancia y trascendencia, ninguno ha logrado el apoyo decisivo al interior del congreso para obtener su aprobación, y uno a uno ha terminado archivado por vencimiento de términos o tránsito de legislatura, tal como se relaciona a continuación.

- Proyecto de Ley 08/92, presentado el 28 de enero de 1992 por el congresista Orlando Vásquez Velásquez, archivado en septiembre del mismo año.
- Proyecto de Ley 045/94, presentado el 17 de agosto de 1994 por los congresistas Jaime Dussan Calderón, Samuel Moreno Rojas, Amilkar Acosta y otros, archivado meses después en la Cámara.
- Proyecto de Ley Estatutaria 249/2011, presentado el 7 de abril por los congresistas Carlos Enrique Soto Jaramillo, Hernán Andrade, Wilson Gómez y Didier Burgos, archivado por vencimiento de términos en el tránsito de legislatura.

- Proyecto de Ley Estatutaria 92/2011, presentado el 22 de agosto por los congresistas Carlos Soto Jaramillo, Juan Carlos Rizzetto Luces y Didier Burgos, el cual fue archivado en debate por proposición negativa de la comisión (art. 157, ley 5 de 1992).
- Proyecto de Ley Estatutaria 216/12, radicado el 26 de marzo por los congresistas Carlos Enrique Soto y Hemel Hurtado fue archivado por tránsito de legislatura.
- Proyecto de Ley Estatutaria 025/12 radicado el 20 de julio de 2012 por el congresista Carlos Enrique Soto fue archivado nuevamente por tránsito de legislatura (artículo 190 Ley 5/92).
- Proyecto de Ley Estatutaria 46/13, presentado el 6 de agosto por los congresistas Carlos Enrique Soto y Armando Zabarain, nuevamente archivado por tránsito de legislatura.
- Proyecto de Ley Estatutaria 035/2014, presentado el 30 de julio por los congresistas Carlos Enrique Soto, Milton Rodríguez, Maritza Martínez, Jimmy Chamorro, Manuel Enriquez y Atilano Giraldo, archivado en aplicación del artículo 153 de la Constitución Política.
- Proyecto de Ley Estatutaria 190 de 2014, presentado el 1 de abril, por los congresistas Rafael Romero Piñeros, Hernando Alfonso Prada Gil y Hugo Velásquez Jaramillo, archivado por vencimiento de términos según artículo 153 de la Constitución Política.

- Proyecto de Ley Estatutaria 13 de 2015, presentado el 21 de julio de 2015 por el congresista Carlos Enrique Soto, archivado recientemente por tránsito de legislatura.

Lo anterior denota apatía y desidia del órgano legislativo por establecer de manera franca y concreta, las condiciones de participación política para el servidor público, que sin afectar los principios de neutralidad, imparcialidad e igualdad respecto a los intereses del Estado, le permita su intervención. La expedición de la ley estatutaria, evitaría diferentes enfoques interpretativos en el empleo de locuciones del lenguaje que han hecho los operadores administrativos y judiciales del país para resolver asuntos puestos a su decisión.

De tal manera, que la inexistencia de la ley estatutaria que regule la participación política de los servidores públicos, además de provocar posiciones diferenciadas entre los altos tribunales y la Procuraduría General de la Nación, genera un grado de incertidumbre enorme en cuanto a que no se sabe, no es claro, que actividades o bajo qué condiciones pueden participar en política los servidores públicos, sin trasgredir la ley. "... la competencia de expedir una ley estatutaria, por principio de reserva legal, está dada de manera exclusiva al Congreso en un tipo especial de normas y no puede ser asumida por el Poder Ejecutivo a través de actos administrativos, ni por el Poder Judicial a través de sentencias..."(Villegas, "s.f.": 8).

La expresión “Controversias Políticas” puede significar, en aplicación del derecho sancionador disciplinario, a intervenciones contrarias a la carta política. Pero desde la mirada del Consejo de Estado, esta expresión está encaminada a los derechos que les corresponde a los servidores públicos de expresar libremente sus opiniones, de acudir a los instrumentos de participación ciudadana para la conformación, ejercicio y control del poder político previstos en la Constitución en el artículo 40.

Lo anterior puede inhibir la libertad de expresión de los servidores del Estado cuando actúan de diferentes maneras; opinando, criticando, proponiendo, interviniendo en políticas públicas de interés ciudadano que fácilmente se puede confundir con indebida participación en política y con ello versen inmersos en una controversia política constitutiva de falta gravísima que atenta contra el artículo 20 de la Constitución que protege la libertad de expresión de los servidores públicos.

La ocurrencia de la falta se subordina a la verificación de tres condiciones en el siguiente orden: (1) que el servidor público participó en las actividades de los partidos y movimientos políticos, o en controversias políticas; (2) que ha utilizado el empleo o cargo en el acto de participación; y (3) que aún cumplidas esas dos condiciones, el comportamiento no está protegido por un derecho reconocido en la ley o en la Constitución, y si se revisa la Constitución o la ley que permite su participación no se encuentra absolutamente nada en esta materia, luego se insiste; no hay claridad al

respecto, lo que incide que no se cuente con una legislación apropiada que defina categorías, puntualice conceptos y defina qué conductas son las que puede desarrollar un servidor público para que se le garantice su derecho a la participación en política sin caer en la incertidumbre de enfrentarse a ser investigado y sancionado disciplinariamente debido al amplio margen de configuración que tiene el operador disciplinario cuando asume la investigación.

Se hace necesario resolver con claridad las distinciones, límites y extensión de los derechos a la participación política de una manera práctica, con la concreción de conductas y la definición uniforme de las categorías de participación política no sancionables y que correspondan al desarrollo mismo del derecho a la libertad de expresión.

3.4. DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL A LA RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA. INVERSIÓN DE LA REGLA.

Si se llega a la conclusión de que el servidor público por la inexistencia de ley estatutaria encargada de definir la manera de ejercer el derecho por parte de los servidores públicos no excluidos del artículo 127 de la Constitución, les está negado intervenir en política, por cuanto existe normas de contenido disciplinario que se lo prohíben, artículo 48- 39 de la Ley 734 de 2002 *“Utilizar el cargo para para participar en las actividades de los partidos y*

movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y en la Ley ”, habría que interpretarse que la regla de la participación construida en su favor en la Carta Política, artículos 1, 2, 3, 40, 95, 99, 100, 103 a 106, 107 a 111, 112, 155, 170, 258 a 263, 303, 314, 374 a 379 y que constituyó uno de los más trascendentales avances de la Constitución de 1991 en materia de apertura al establecimiento de las garantías ciudadanas vedadas en el ordenamiento constitucional anterior, fue invertida por cuenta de la omisión del congreso para legislar sobre la materia.

Tal aspecto se concluye de la posición de la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional, en especial de lo afirmado en la Sentencia C-794 de 2014 que se aleja de la posición que el mismo Tribunal había asumido en la Sentencia C-454 de 1993, que manejaba una posición muy similar a la del Consejo de Estado, el cual ha hecho consideraciones especiales para evitar la negación del derecho a cuenta de la no intervención del congreso en la reglamentación de la participación del servidor público en política.

Un derecho natural que nace con el individuo, que le es connatural por excelencia y que está considerado como fundamental en la carta política no puede estar al vaivén de las circunstancias o motivaciones de quienes no están interesados en que el servidor público participe activamente en la construcción de las ideas y de su ejercicio de manera clara.

Es crítico este trabajo, por cuanto existe un desgaste de los temas de la participación política de los ciudadanos, de las bondades de la Constitución en la construcción de las ideas, de los cambios que se deben generar en la sociedad a partir de la intervención amplia, civilizada y sin exclusiones. Discurso que encaja muy bien en la nueva ola de acontecimientos positivos que está viviendo el país y en particular respecto al tema de la paz negociada con los grupos alzados en armas.

En materia de participación política de los servidores públicos no se ven avances en el contexto de la Constitución de 1991; son más las restricciones que las garantías ofrecidas a su nombre, se afirma por parte de las altas cortes, en especial la Corte Constitucional, que los servidores tienen derecho excepto a quienes no se les permite en forma absoluta su participación a intervenir en política de conformidad con lo señalado en la constitución y en la ley, pero en la práctica se cierra el círculo vicioso invocando la contundente frase que ante la inexistencia de la ley estatutaria les está vedado intervenir en política. Lo que hace considerar que no se ha avanzado en la dirección correcta, como se quisiera en una democracia que se ufana de ser participativa, pluralista e incluyente.

4. CONCLUSIONES

El concepto de participación política cobija todas aquellas actividades voluntarias, sean convencionales o no, de los miembros de una sociedad, que tienen como fin influir en las políticas del Estado o en la elección de sus gobernantes. Nuestro sistema democrático garantiza derechos políticos de los cuales hacen parte las libertades de expresión, reunión y de asociación así como el derecho de la protesta pacífica, lo cual contribuye a que en forma libre pero con las limitaciones contenidos en los cánones constitucionales y legales, los servidores del estado participen constituyéndose este derecho en la regla y no en la excepción.

El derecho de la participación política no es de carácter absoluto. La libertad de expresión cuando es ejercida por servidores públicos se presenta en dos facetas; de poder y deber, por ello, se encuentra sometida a restricciones constitucionales y legales especiales que no son claras, por tanto no hay meridiana claridad entre la franja que separa el derecho y la prohibición, porque la Constitución no resolvió el tema con claridad y no se ha expedido la ley estatutaria que regule las condiciones de participación política para los empleados públicos que están habilitados para hacerlo. De tal manera, que la participación en política en Colombia hoy permitida por la Constitución, no exonera al servidor del estado al cumplimiento de sus deberes constitucionales, lo que significa que se reconoce a la persona y

ciudadano, derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.

El ejercicio en la actividad política para los servidores del Estado es restringido, toda vez que priman derechos de carácter general. Se restringe el ejercicio cuando se ve afectado el principio de imparcialidad en la función pública, el derecho de igualdad para todos los ciudadanos, el derecho a la libertad de elegir y ser elegido y la moralidad pública.

Cuando estos valores no sufran menoscabo alguno como consecuencia de la participación política en cabeza de un servidor público, se considera que se está ejerciendo el legítimo derecho de la libertad de expresión que es connatural al ser humano que vive en sociedad y que no puede estar al margen de los acontecimientos de su entorno, convirtiéndose en un espectador pasivo de la democracia, sin acceso a ninguna participación por el hecho de no haberse expedido la ley estatutaria para regular su intervención en política, situación que de ninguna manera puede negar un derecho constitucional fundamental como lo es la libertad de expresión.

Las conductas objeto de ser sancionadas por el ente disciplinario, deben corresponder únicamente a las que se refieren o tienen que ver con la actuación política, pues como se explicó, estas buscan intervenir en determinado escenario político con el fin de obtener un resultado político

deseado, que no sería posible, si no se realiza dicha actuación o intervención. Tales conductas son: utilizar los elementos de su despacho para hacer proselitismo, utilizar el tiempo u horario para gestionar ese tipo de intereses, utilizar información reservada tomada de los archivos de la entidad pública para desarrollar actividades políticas, utilizar el cargo para ejercer presión sobre el electorado. La sola participación de los funcionarios en controversias políticas, sin aprovecharse de su cargo o utilizar elementos de su despacho, no resulta determinante para concluir que se afecta el buen funcionamiento de la actividad estatal y que de dicha conducta se predique participación indebida con reproche disciplinario. Cabe recordar nuevamente que las expresiones participación en política e indebida participación en política, no son sinónimos, por cuanto el sentido y alcance del significado gramatical son diferentes.

El derecho a participar en política para los servidores públicos en Colombia es una prerrogativa incierta e incompleta, como consecuencia de los pronunciamientos diferenciados, en algunos aspectos, de las altas cortes y la Procuraduría General de la Nación, que aparte de no generar precedentes ni regular la participación política de los servidores públicos, ha ocasionado con sus pronunciamientos un mayor grado de incertidumbre respecto al límite establecido o permitido.

Los aspectos que no permiten conciliar y definir un criterio jurídico uniforme respecto a la limitación que existe entre la prohibición y el derecho

de participar en política para los servidores públicos, se refiere en primer lugar, a las ambigüedades y vaguedades del lenguaje respecto a la interpretación de la terminología política. Como se estableció, hay variedad de conceptos e interpretaciones respecto al tema objeto de estudio, y cada uno de los entes toma como posición, la que más sea de su gusto. Además el concepto de participación política tiene tantos significados como ambigüedades que pueden constatarse en el Diccionario de la lengua española.

Otro de los aspectos se refiere al uso desacertado de los términos servidor público, servidor del estado, empleado público, empleado oficial utilizados indistintamente como sinónimos por los altos tribunales del país para hacer referencia a casos concretos, ha creado confusiones en los alcances e interpretaciones dadas, puesto que los vocablos y expresiones de naturaleza política tienen variedad de acepciones que complican fijar su verdadero sentido cuando no se tiene una posición uniforme que perdure en el tiempo.

Es desacertado utilizar en el desarrollo de las providencias de manera indiscriminada estas expresiones, ya que cada una de ellas tiene su propio significado y alcance respecto a la clasificación de los servidores públicos que ha realizado la Constitución, la Ley y la doctrina nacional al referirse como si fueran sinónimos dejando de lado su especificidad y contexto jurídico; además algunos de estos conceptos no cobijan otra clase de

empleados que conforman la connotación general de servidor público, lo cual genera incertidumbre respecto a los sujetos destinatarios de la prohibición.

El aspecto más relevante y de mayor trascendencia se refiere a la omisión del legislador en expedir la ley estatutaria que defina los límites y parámetros bajo los cuales los servidores públicos pueden participar en política. Este tema se convierte en el eje central del trabajo, pues además de ser un aspecto relevante por cuenta de las variadas interpretaciones que se han hecho -ya que para la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación, los servidores públicos solo podrán participar en política, cuando se expida la ley estatutaria que regule las condiciones bajo las cuales lo pueden hacer; en cambio para el Consejo de Estado, la omisión legislativa no puede desconocer derechos que la misma Constitución reconoció-; también cobra importancia cuando se concluye que la omisión del órgano legislativo, coarta el goce de derechos fundamentales y ocasiona un ambiente de incertidumbre respecto a que se puede y que no se puede hacer en un espacio político por parte del servidor, pues existe una franja muy sutil entre el derecho y la prohibición que se mantiene mientras no se expida dicha ley estatutaria .

Así mismo se pudo establecer, que la regla general que constituyó la Constitución de 1991, y que fue debatida por la Constituyente, es que los servidores públicos pueden participar en política, con excepción de algunos a quienes se les prohibió expresamente hacerlo. De tal manera, que se ha

invertido dicha regla y ha pasado a ser la excepción por culpa de la omisión legislativa y la elucidación restrictiva a los derechos a la participación que ha interpretado la Procuraduría General de la Nación, junto al desborde expansivo de las prohibiciones constitucionales y de ley que se han llevado por delante el catálogo de derechos y libertades de expresión que la Constitución ha consagrado en cabeza de todo ciudadano y en especial del servidor del Estado.

Mientras subsista las posiciones diferenciadas tanto de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Procuraduría General de la Nación y persista la inexistencia de la ley estatutaria que regule el tema, no habrá garantía suficiente al derecho que tiene el servidor del estado cuando se atreve a participar en política, toda vez que en la practica el derecho sigue aun siendo difuso e incompleto.

Se extenderá la incertidumbre jurídica para todos los servidores públicos, los cuales continuarán limitando su participación política a su mínima expresión, o cuando decidan intervenir lo harán de forma disimulada o simplemente asumiendo un rol pasivo por cuanto sienten el temor de saltar esa barrera imprecisa que conlleva riesgos a ser investigados y sancionados disciplinariamente y en el peor de los casos a ser procesados penalmente.

5. COMENTARIOS FINALES

Vivimos en una democracia ansiosa de participación, bondadosa en la consagración de derechos políticos para todos los ciudadanos, pero muy tímida en la consagración de pautas legales que garanticen realmente su ejercicio en la perspectiva del servidor público, como si esta no fuera una de las principales razones que ocuparon la atención al constituyente de 1991 encaminado a la apertura de nuevos espacios democráticos de participación para todos, lo cual no lo permitía las ataduras restrictivas absolutas de la Constitución de 1886 que negaba tajantemente la participación de los servidores públicos en política.

Igual que en el pasado, sectores amplios de la sociedad colombiana, - actores políticos, periodistas, funcionarios del alto gobierno y ciudadanos del común - reclamaban insistentemente en la necesidad de asegurar mejores condiciones de participación política hacia una sociedad más incluyente y deliberante, no obstante haber trascurrido más de 25 años de la nueva constitución, respiran el mismo halo de preocupación frente a la participación política de los servidores públicos, ya que no los ven ejerciendo un importante derecho, pilar fundamental de la democracia, sino como un factor perturbador de las normales funciones del Estado asignada al servicio público. En otras palabras, la permeabilización de la democracia a partir del ejercicio abusivo de la investidura para satisfacer apetencias personales, de

grupo y de partidos prevalidos del rol que desarrollan en el cargo que ostentan.

Existe un temor generalizado y hereditario de la anterior Constitución que se ha enquistado, paradójicamente en la clase gubernamental, encargada de liderar estos importantes propósitos, al no permitir que el servidor público tenga un rol más definitivo y contundente en cuanto a su participación política en la vida nacional a través de una ley estatutaria que le permita intervenir con tranquilidad en los diferentes procesos sin desbordar el límite de su actuación a fin de robustecer con hechos nuestra democracia.

Esta es una lectura simple que está asociada a la desidia del Congreso de legislar lo pertinente, lo que corresponde, para efectivizar en forma práctica el derecho a la participación política como fue la aspiración del constituyente y como la Carta Política plasmó su intención; no de otra manera sería plausible hablar sobre los alcances y bondades de este importante derecho constitucional si no se complementa la manera de hacerlo real y al alcance efectivo de sus destinatarios, o se crean igualmente las condiciones para que por un lado se garantice la participación de los servidores públicos en actividades políticas y por la otra no se afecten los principios de imparcialidad, neutralidad e igualdad que debe proteger el Estado. Es decir que no haya desborde o abuso en el ejercicio del derecho que sacrifique o ponga en riesgo otras prerrogativas no menos importantes

frente a los cuales el estado colombiano debe estar vigilante y atento para ejercer protección.

Asistimos, muchos avances que se han logrado con la Constitución de 1991, en especial al reconocimiento de la dignidad a partir de la garantía de los derechos plasmados en la Constitución, donde el poder judicial ha jugado un papel preponderante en sus fallos y jurisprudencia y con menos notoriedad el legislativo, el cual, como consecuencia de requerimientos contenidos en las sentencias que le han marcado y advertido la omisión legislativa ha tenido que forzosamente actuar en consonancia a sus dictados, no obstante se han generado cambios cualitativos muy importantes en la dimensión de un nuevo ciudadano universal receptor de una gama de derechos constitucionales y en particular cuando participa en los destinos de la comunidad como actor principal.

Con este mismo ritmo no se ven avances cuando se trata de la participación del servidor público en actividades políticas, se nota lentitud, confusión, temor, dudas que aún a estas alturas no están resueltas. De nada sirve que en forma brillante la Corte Constitucional haga sus interpretaciones elocuentes de la participación ciudadana si en la práctica esta actividad está restringida para los servidores del Estado que igual que los particulares hace parte de la sociedad y son actores trascendentales en los destinos de la sociedad. Es un derecho que ha quedado diferido en el tiempo al vaivén de la voluntad del órgano legislativo encargado de esta competencia.

No hay nada más político que la opinión, el concepto, la controversia y el sentir, la ebullición de las ideas que marcan los giros y rumbos de la sociedad que perversamente se niegan cuando no se expide la ley estatutaria encargada de fijar el ámbito y los límites para no sacrificar otros importantes derechos que debe preservar el Estado como lo son la igualdad, neutralidad, transparencia, moralidad entre otros.

Por naturaleza, el hombre independientemente de estar ocupando un cargo público gira alrededor de intereses y motivaciones, por esta condición, se ve tentado a involucrarse, como es natural, en los procesos políticos de su entorno, que marcan una pauta importante en su comportamiento personal y social para no permanecer inmóvil o como actor pasivo frente a los acontecimientos que lo afectan, luego no se ve que este impulso sea nocivo para la democracia porque precisamente lo que se protege no es la inactividad en su ejercicio sino la participación como regla general amparada y reglamentada en disposiciones que señalen la cobertura y límites de su ejercicio en una sociedad civilizada que reclama mucha más participación y no un catálogo de prerrogativas en su favor que no se puedan garantizar por la inactividad u omisión del congreso de la república en su rol legislativo.

Se asiste a la enunciación de las formalidades de un derecho llamado “participación política” que está consagrado para todos los ciudadanos como un derecho constitucional fundamental pero en la práctica no resulta tan cierto para los servidores públicos, no se tiene los derroteros legales que

permitan indicar cómo debe participar el servidor de sus prerrogativas. Hoy reina la incertidumbre y desconfianza en su ejercicio por cuanto la altas cortes atinan en decir que los servidores públicos no excluidos por el artículo 127 de la Constitución les está permitido hacer política en las condiciones que determine la Constitución y la ley y presentan las normas guardianas que reprimen su ejercicio como lo son el artículo 48-39,40 del Estatuto Disciplinario las cuales de manera aislada desvanecen las intenciones del constituyente por haber condicionado el ejercicio pleno de las garantías de la participación política a la reglamentación legal que dicte el Congreso en ejercicio de sus funciones, lo cual se han convertido en un obstáculo para definir realmente su sentido y alcance.

Por exceso en la restricción del derecho, se puede estar coartando la participación política... como si la participación de los servidores del Estado en actividades políticas fuera la excepción y no la regla.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agudelo, M. (2014). Participación política del sindicalismo Colombiano. Un estudio introductorio. Revista Desafíos. Vol. 26 Num. 1 enero de 2014. Recuperado de: <http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#WW/vid/557918454>.

Águila, R. (1996). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. Revista Iberoamericana de Educación No. 12, pp 31-44. Recuperado: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1020099>.

Aguirre, J., (2008). La relación lenguaje y derecho: Jurgues Habermas y el debate iusfilosófico. Opinión Jurídica, Vol. 7, Num. 013. pp. 143, 144. ISSN 1692-2530.

Araujo, R., (2014). Retos y Tendencias del derecho electoral. La garantía de la participación política en El Estado Colombiano: a propósito de la personería jurídica del partido Unión Patriótica. Buitrago. pp. 185. Recuperado de: http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#CO/search/jurisdiction:CO+content_type:4/participacion+politica/CO/vid/632462721.

Araujo, R., (2014). Retos y Tendencias del derecho electoral. Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. Velásquez. pp. 15. Recuperado de: http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#CO/vid/632462697/graphical_version.

Arciniegas, M., Manrique, R., Duarte, J. (2009). Cartilla laboral empleos, situaciones administrativas, jornada laboral y retiro de empleados del sector público. Recuperado de:

http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=374

(mayo 2015).

Arnoletto, E., (2013). Glosario de Conceptos Políticos Usuales. Editorial Vlex. pp. 2, 3, 4, 30. ISBN: 9783 8465 6648 0. Recuperado de: <http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#WW/sources/11045>.

Camargo, David F. Funcionarios públicos: evolución y prospectiva. Recuperado de:

http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/21/3_FUNCION%20PUBLICA%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20MUNICIPALES%20DE%20COLOMBIA_DERE.PDF.

Camisón, J., (2014). El derecho de participación política regulado en el artículo 26 de la Constitución de Bolivia de 2009. Estudios jurídicos de aproximación del Derecho latinoamericano y europeo. Publicado por: Dykinson. pp. 55. ISBN: 978-84-9085-019-0. Recuperado de: <http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#WW/sources/12421>.

Delfino, G., Zubieta, E. (2010). Participación política: concepto y modalidades. Anu. investig. vol.17 pp. 211-220. Recuperado de:

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020

Dworkin, R., (2014). Los derechos y los conceptos políticos. Justicia para erizos. Publicado por: Fondo de Cultura Económica. pp. 400, 401. ISBN: 978-607-16-2118-4. Recuperado de: <http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#WW/sources/12853>.

Fernández, L. (1999). Algunas Aproximaciones a la Participación Política. Reflexión Política, marzo. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010112.pdf>

Massó, E., (2007). La desobediencia civil como forma de participación política [Cuando la rebeldía es un deber porque la discrepancia no es un derecho]. Theoría: Ciencia, Arte y Humanidades. Vol. 16 (2). pp. 9, 10. ISSN 0717-196X.

Nueda, L. Espina, A. (1968). Mil Libros. Sexta Edición. Tomo I Editorial Aguilar, pp. 11.

Osuna, P., (2006). Constituciones Iberoamericanas. Colombia. Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN 970-32-3652-9. pp. 78. Recuperado de: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2212>.

Pasquino, G., (2011). La Participación política. Nuevo curso de ciencia política. Publicado por Fondo de Cultura Económica. pp. 88, 89, 90. ISBN:

978-607-16-0734-8. Recuperado de:

<http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#WW/vid/582179734>.

Perilla, J., (2013). Empleados públicos y trabajadores oficiales: un concepto análogo a la luz del ordenamiento legal colombiano vigente. *Iter ad Veritatem*, Vol. 11, Num. 11, pp. 94. Recuperado de: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/573>.

Quinche, R., (2009). Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus reformas. pp. 594. ISBN: 9587380592. Recuperado de: <http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#CO.basico/sources/6355>.

Rodríguez, G., Muñoz, L. (2009). La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Antecedentes y contextos de la participación. pp. 20. ISBN: 9587380509. Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de: http://ezproxy.usco.edu.co:2079/#CO/vid/373217150/graphical_version.

Sermeno, A., (2006). Democracia y participación política: Los retos del presente. *Andamios*, Vol. 2 Issue 4, pp. 18. ISSN 1870-0063.

Trámite Legislativo Especial. Capítulo III: Ley Estatutaria. Konrad Adenauer Stiftung. pp. 53, 54. Recuperado de: http://www.derechojusto.org/administrador/documentacion/54132f8a1bf9b_Trámite%20especial_ESTATUTARIA.indd.pdf.

Urquiza, H., (2007). Derechos políticos a ser votado y asociación política como derechos humanos, visiones opuestas entre el sistema Mexicano y Argentino, con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Protección internacional de los Derechos Humanos. Zamudio. Publicado por: Editora Platense. pp. 164. ISBN: 9505361955.

Valero, J., (2009). Conceptos Jurídicos. Funcionarios públicos y participación en política. Recuperado en: http://www.jhvaleroabogados.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=162.

Villegas, J. (2005). Derecho Administrativo Laboral. Principios, Estructura y Relaciones Individuales. Tomo 1, Séptima Edición. Bogotá. Editorial Legis.

Villegas, G., (sin fecha). Reflexiones para una Ley Estatutaria de Autonomía Universitaria. Universidad del Rosario. pp. 8. Recuperado de: [http://www.urosario.edu.co/Subsitio/foroseducacionsuperior/Documentos/ponencias/PonenciasGERMANVILLEGAS-\(2\).pdf](http://www.urosario.edu.co/Subsitio/foroseducacionsuperior/Documentos/ponencias/PonenciasGERMANVILLEGAS-(2).pdf).

“10 años de jurisprudencia sobre servidores públicos 1991 – 2000”. (2000). Primera Edición. Legis Editores S.A. pp. 718, 719.

C. Const, T-03/1992, J. Hernández.

C. Const, T-406/1992, C. Angarita.

C. Const. T-439/1992. E. Cifuentes

C. Const. T-261/1998. E. Cifuentes.

C. Const, C-715/1998, A. Beltrán.

C. Const, C-222/1999, J. Hernández.

C. Const, C-454/1993, J. Hernández.

C. Const, SU-712/2013, J. Palacio.

C. Const, C-671/2004, J. Córdoba.

C. Const, C-794/2014, M. Cuervo.

CE, 10 Mar. 2005, 44001 2331 000 2004 00056 01 (PI), R. Ostau de Lafont Pianeta.

CE, 20 Agos. 2009, 25000-23-25-000-2002-07989-01 (2845-05) Víctor Hernando Alvarado Ardila.

CE, 26 Mar. 2014, 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13), Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Circular No. 02, Procuraduría General de la Nación, 23 de Febrero de 2007.

Concepto 430 de 1992, Sala de Consulta y Servicio Civil del consejo de Estado.

Concepto 855 de 1996, Consejero Ponente Javier Henao Hidrón, Radicación No. 855 de julio 8 de 1996.

Concepto 005/2004, Procurador auxiliar para asuntos disciplinarios, Esiquio Manuel Sánchez Herrera.

Concepto del 3 de Diciembre de 2013. Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado.

Directiva Unificada No 02 del 23 de Febrero de 2007. Procuraduría General de La Nación.

Directiva Unificada N° 003 de enero 27 de 2006. Procuraduría General de La Nación.

Directiva del 05 de Agosto de 2013. Procuraduría General de La Nación

Providencia, Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, Radicación: IUC 086-012632-2007, 4 de Octubre de 2007.

Providencia, Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, Radicación: IUC 086-012632-2007, 14 de febrero de 2011.

Página web: Senado Republica de Colombia. Recuperado de:
<http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>.