



Medellín, 24 de agosto de 2023

Señor
ELKIN GALEANO QUIROZ
kinel75@gmail.com

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico – Inscripción de docente como candidato al Concejo Municipal

Reciba un cordial saludo:

En atención a la solicitud elevada ante la Procuraduría Provincial del Instrucción del Valle de Aburrá, la cual fue remitida a la Personería Distrital de Medellín mediante oficio número 2289 PPIVA del 24 de julio de 2023, recibido el día 16 de agosto de 2023 con cítese 2023-000-000-000-08989-RE, relacionada con conceptuar *si como docente en ejercicio puede inscribirse como candidato al Concejo Municipal de Heliconia Antioquia, sin tener que renunciar como docente en la ciudad de Medellín*, se procede a emitir el respectivo concepto jurídico en los siguientes términos:



Del problema jurídico planteado:

La cuestión a resolver radica básicamente en si existe la posibilidad de que el señor ELKIN GALEANO QUIROZ, quien en la actualidad es docente adscrito a la planta de cargos de la ciudad de Medellín, puede inscribirse como candidato al Concejo Municipal de Heliconia Antioquia, sin tener que renunciar a su cargo como docente. Sin embargo, no se informa en el escrito la calidad de docente que ostenta, vale decir, si es público o privado, y si es o no directivo docente, y tampoco se anexa su manual de funciones. Pese a ello se emite el respectivo concepto en términos generales.

A efectos de dar respuesta al interrogante, se procede a realizar un recuento normativo a fin de enmarcar dicha situación desde el punto de vista legal. Veamos:

YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTO: YGIRALDO 	REVISOR: AMRESTREPO 		
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Inhabilidades de los Concejales:

El artículo 43 de ley 136 de 1994 señala que no podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

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



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

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

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

YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Atendiendo a la calidad que ostenta quien eleva la consulta, vale decir, la de docente y si este fuere público, debemos centrarnos en la causal de inhabilidad establecida en el numeral segundo, que hace referencia a los empleados públicos. Ello, puesto que un docente de entidad pública, tiene la calidad de empleado público, por lo tanto, se configura el primer elemento de la inhabilidad.

Sin embargo, deberá acreditarse además la existencia de los presupuestos allí señalados, esto es que, como empleado público dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección:

- ✓ Haya ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito.
- ✓ Haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

Frente al tema del ejercicio de autoridad, nos debemos remitir a lo establecido en la Ley 136 de 1994, que señala:



ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. *Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:*

1. *Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.*
2. *Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.*
3. *Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.*

ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. *Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.*

YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo.

ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. *Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.*

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.



ARTÍCULO 191. AUTORIDAD MILITAR. *A fin de determinar las inhabilidades previstas por esta Ley, se entiende por autoridad militar la que ostentan los oficiales en servicio activo de las Fuerzas Militares y los suboficiales con el rango de comandantes en el municipio.*

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

Con relación a este tema en particular, el Consejo de Estado en Concepto número 1.831 del 5 de julio de 2007, recordó que, la jurisprudencia de la Sección Quinta de dicha Corporación, al explicar el concepto de autoridad, en la providencia del 29 de abril de 2005, señaló que por ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar, se ha entendido como "el ejercicio del poder público en poder de mando, que, por consiguiente, ubica en un extremo a los particulares obligados a obedecer, aún por medio de la fuerza pública; que permite nombrar y remover libremente empleados subordinados, aun por medio de delegación; y que autoriza sancionar a los empleados con suspensiones, multas y destituciones."

YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTÓ: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Visto lo anterior, se puede evidenciar que de conformidad con lo señalado en los artículos 188, 189, 190 y 191 de la Ley 136 de 1994 y lo establecido por el Consejo de Estado, el ejercicio de autoridad está ligado a dos aspectos; el primero, se deriva del hecho de ocupar un cargo con autoridad política, como, por ejemplo, los alcaldes y el otro aspecto que permite establecer que un servidor público ejerce autoridad conforme lo señala la ley 136 de 1994 en la respectiva circunscripción en la cual pretende ser elegido, lo cual se obtiene del análisis del contenido funcional del respectivo empleo para determinar si el mismo implica poderes decisorios, es decir, que estos impliquen atribuciones de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad¹.

En ese sentido y con el fin de determinar si un docente de un municipio ejerce autoridad administrativa o civil, se hace necesario acudir a las funciones generales asignadas para ese cargo, con el propósito de analizar a la luz de las mismas si ellas implican poderes decisorios, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la "autoridad civil" que reclama la Constitución para la estructuración de esta causal de inhabilidad².



El Decreto ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, señala:

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

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

¹ Consejo de Estado en Concepto número 1.831 del 5 de julio de 2007

² Concepto 272861 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

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

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

Ahora bien, frente a las inhabilidades de los docentes para ser elegidos a cargos de elección popular, se tiene que, como se vio en precedencia, de conformidad con la Constitución y la ley, estos son empleados públicos, y en relación a su elección a cargos de elección popular, el Consejo de Estado señaló:

“El cotejo entre los conceptos de función de docente y el ejercicio de autoridad civil, administrativa, militar, como causas generadoras de inhabilidad para ser elegido (...), permite concluir que el cargo de profesor no es de aquellos que implica potestad, poder o mando”.


De conformidad con lo anterior, las funciones de los docentes no implican el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar como empleados públicos.

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

“ARTÍCULO 6o. DIRECTIVOS DOCENTES. Quienes desempeñan las actividades de dirección, planeación, coordinación, administración, orientación y

YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTÓ: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





programación en las instituciones educativas se denominan directivos docentes, y son responsables del funcionamiento de la organización escolar.

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

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

Conforme con lo señalado, quienes desempeñan las actividades de dirección, planeación, coordinación, administración, orientación y programación en las instituciones educativas se denominan directivos docentes, y son responsables del funcionamiento de la organización escolar, es decir, los directivos docentes ejercen autoridad administrativa.

Por lo que se puede concluir que un servidor público docente no se encontraría inhabilitado para ser elegido concejal o alcalde, siempre y cuando no haga parte del nivel directivo, por cuanto, la inhabilidad se aplica a quienes ejerzan autoridad administrativa y como se señaló anteriormente, los directivos docentes ejercen autoridad administrativa³.

Existen conceptos del Consejo Nacional Electoral, sobre “Inhabilidad para ser elegido concejal por ser docente” en el que opina que: “Un docente no está inhabilitado para presentarse como candidato a concejal ni para ser elegido como tal, por cuanto no está comprendido en ninguna de las causales de la ley 617 de 2000 ni de la ley 734 de 2002.”... En el caso de los docentes, que deseen postularse como candidatos a la alcaldía no deben renunciar a su empleo, ni solicitar licencias para presentarse como aspirantes a cargos de elección popular.”

³ Concepto 272861 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública
YGIRALDO

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





(Consejo Nacional Electoral radicado 2628 de 10 de julio de 2003; radicado 3052 de julio 25 de 2003).4

Conclusiones:

Visto el anterior recuento normativo y jurisprudencial, se puede concluir que un docente no se encuentra inhabilitado para aspirar y ser elegido concejal, por cuanto no desempeña un empleo que implica ejercicio de autoridad política, civil o administrativa. No ocurre lo mismo para un docente directivo, quien sí ejerce este tipo de autoridad y, por tanto, no podría aspirar a ser elegido concejal o alcalde si ejerció el cargo dentro de los 12 meses anteriores a la elección.

Ello atendiendo además a lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia del 22 de 22 de abril de 2002 que frente al tema manifestó: "...El cotejo entre los conceptos de función docente y ejercicio de autoridad civil, administrativa, militar, como causas generadoras de inhabilitación para ser elegido concejal, permite concluir que el cargo de profesor no es de aquellos que implica potestad, poder o mando" (Consejo de Estado, sección quinta, sentencias del 22 de abril de 2002).


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

Como quiera que no se anexaron con la consulta las funciones que desempeña el peticionario, dicho análisis deberá realizarlo el interesado de acuerdo con las funciones previstas en el manual específico de funciones y competencias laborales que tenga adoptado la entidad, verificando si las mismas implican poderes decisorios, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados y las personas jurídicas y naturales vinculadas, y que las mismas sean desarrolladas en el respectivo municipio, o que la intervención como ordenador de gasto sea en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio donde presentará su candidatura a un cargo de elección popular.

Una vez establecido lo anterior, el interesado en aspirar al cargo de concejal municipal o distrital, podrá determinar si existe o no limitación para presentar su aspiración en las próximas elecciones locales, de manera que estará inhabilitado

4 Concepto SAC300407 Ministerio de Educación Nacional
YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





en su candidatura si en el desempeño de su empleo ejerció autoridad civil o administrativa dentro de los doce meses previos a la elección o intervino como ordenador de gasto en ese mismo lapso de tiempo.

Con base en los argumentos expuestos, se precisa que, quien ejerza un cargo que implique la autoridad a la que se refieren los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, o sea ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio, estará inhabilitado para aspirar al concejo municipal en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección si no renuncia a su cargo **dentro de los doce meses que anteceden a la fecha de elección**, en los términos de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 20005.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.



Atentamente,



ANA MARÍA RESTREPO RESTREPO
Asesora de Despacho 20D
Líder del Proceso de Gestión Jurídica
Personería Distrital de Medellín

5 Concepto 258271 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública
YGIRALDO

#atención: 859240573

PROYECTO: YGIRALDO 		REVISÓ: AMRESTREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			

