

REGISTRADORES ESPECIALES DEL ESTADO CIVIL – Inhabilidades e incompatibilidades para participar como candidatos a la Cámara de Representantes

El señor Ministro del Interior solicita concepto de esta Sala sobre las inhabilidades o incompatibilidades que puedan recaer sobre los registradores especiales del estado civil para participar como candidatos a la Cámara de Representantes en las próximas elecciones populares del Congreso de la República (período constitucional del 20 de julio de 2014 al 19 de julio de 2018). Considera la Sala que, quien se desempeñe actualmente como registrador especial del estado civil, no puede aspirar a ser elegido a la Cámara de Representantes por la misma circunscripción electoral del departamento al que pertenece el municipio en el cual ejerza sus funciones, pues para ello ha debido retirarse efectivamente de su cargo, a más tardar, el 8 de marzo de 2013, con el objeto de no quedar inhabilitado. Se concluye, por tanto, que cuando los registradores especiales aspiren a ser elegidos miembros de la Cámara de Representantes, por circunscripción electoral distinta de aquella en la cual cumplen sus funciones, deben retirarse efectivamente de su cargo seis (6) meses antes de la respectiva elección y, en todo caso, antes de realizar cualquier acto o actividad que implique su participación en política, como asistir a reuniones político-partidistas, proponer candidaturas, aceptar su designación en una lista de candidatos, participar en la consulta interna de un partido etc. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre las inhabilidades, el concepto de autoridad civil, política, administrativa o militar y el ejercicio de autoridad, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de julio de 2007, Rad. 1831, M.P. Gustavo Aponte Santos.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTICULO 118 / DECRETO 2158 DE 1970 - ARTICULO 10 / DECRETO 2241 DE 1986 / DECRETO 3492 DE 1986 / LEY 6 DE 1990 - ARTICULO 3 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 280 / LEY 136 DE 1994 - ARTICULO 188 / LEY 136 DE 1994 - ARTICULO 190 / LEY 573 DE 2000 / RESOLUCION 6053 DE 2000 / DECRETO 1010 DE 2000 / DECRETO 1011 DE 2000 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2003 / ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2004 / ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2005 / LEY 962 DE 2005 - ARTICULO 77 / LEY 1350 DE 2009 / RESOLUCION 1444 DE 2013

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00393-00(2160)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia: Inhabilidades de los congresistas. Cámara de Representantes. Registradores especiales del estado civil. Concepto de autoridad civil y administrativa.

El señor Ministro del Interior solicita concepto de esta Sala sobre las inhabilidades o incompatibilidades que puedan recaer sobre los registradores especiales del estado civil para participar como candidatos a la Cámara de Representantes en las próximas elecciones populares del Congreso de la República (período constitucional del 20 de julio de 2014 al 19 de julio de 2018).

I. ANTECEDENTES

La consulta expone como marco jurídico de las preguntas que formula los siguientes aspectos: (i) las normas constitucionales que establecen y regulan la composición y el funcionamiento de la Cámara de Representantes, las inhabilidades de los congresistas y la naturaleza y el objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil; (ii) las normas legales y reglamentarias que desarrollan las funciones de esta última institución y, en particular, las de los registradores especiales, y (iii) la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre las inhabilidades de los congresistas, para lo cual cita especialmente la sentencia del 29 de abril de 2005, proferida por la Sección Quinta de esta Corporación¹, mediante la cual se declaró la nulidad de la elección de un gobernador y se analizaron, entre otros aspectos, los conceptos de autoridad civil, administrativa, política y militar.

A partir de este escenario jurídico el Ministro del Interior formula las siguientes preguntas:

“1. ¿Los Registradores Especiales del Estado Civil, ejercen como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar?”

2. ¿Con qué antelación deben renunciar los Registradores Especiales del Estado Civil para aspirar a ser elegidos como miembros de la Cámara de Representantes?”

3. ¿Es viable que quien se desempeñe actualmente como Registrador Especial del Estado Civil de un municipio, pueda aspirar a ser elegido Representante a la Cámara por la circunscripción del respectivo departamento, sin que incurra en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades?”

II. CONSIDERACIONES

La Sala observa que las tres preguntas giran en torno a un solo problema jurídico, que puede sintetizarse así: ¿Quiénes se desempeñan actualmente o se hayan desempeñado como registradores especiales del estado civil, están inhabilitados para ser elegidos como representantes a la Cámara en las próximas elecciones legislativas?

Para responder a este interrogante y, por ende, a las preguntas específicamente planteadas, es necesario analizar cada uno de los elementos que integran la causal de inhabilidad, a la luz de las normas constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes, y de la jurisprudencia y la doctrina que resulten aplicables.

El artículo 179 de la Constitución Política establece las causales de inhabilidad para quienes aspiren a ser miembros del Congreso de la República. Dicha norma,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección V. Sentencia del 29 de abril de 2005. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Rad. N° 11001-03-28-000-2003-00050-01(3182).

tal como fue modificada por el acto legislativo N° 1 de 2003, dispone en lo pertinente:

“Artículo 179. No podrán ser congresistas:

“(…)

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

(…)

“Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

“Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5”.

Esta misma inhabilidad, en similares términos, está reproducida en el artículo 280 de la ley 5 de 1992².

A partir de las normas mencionadas y de la jurisprudencia al respecto, para que esta causal se configure, inhabilitando a una persona para ser elegida como congresista, deben concurrir los siguientes elementos: (i) un elemento orgánico o subjetivo, relativo a la calidad de empleado público de quien aspira al Congreso; (ii) un elemento funcional, consistente en el ejercicio de la jurisdicción o de la autoridad política, civil, administrativa o militar por parte de dicha persona; (iii) un elemento temporal, referido al período previo a la elección durante el cual puede presentarse la situación inhabilitante, y (iv) un elemento espacial o territorial, determinado por el hecho de que tal circunstancia debe ocurrir en la misma circunscripción territorial para la cual haya de efectuarse la elección.

Sentadas estas premisas, la Sala aplicará cada uno de los elementos mencionados al cargo de registrador especial del estado civil, con el fin de establecer si el ejercicio de dicho empleo genera o no la inhabilidad que se estudia y en qué condiciones. Se empezará por determinar la naturaleza y régimen jurídico del cargo de registrador especial, así como su nivel, ubicación orgánica y funciones generales, con base en las disposiciones pertinentes.

1. Los registradores especiales del estado civil

Si bien las normas legales y reglamentarias que definen la estructura y las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil mencionan expresamente el cargo de registrador especial, no se encuentra en tales disposiciones una definición directa y precisa de este empleo. Sin embargo, el análisis sistemático de dichas normas permite inferir que los registradores especiales son una categoría o tipo especial de registradores municipales del estado civil.

Para llegar a esta conclusión se recuerda, en primer lugar, que según el artículo 113 de la Constitución Política, además de las denominadas “ramas del poder público” (legislativa, ejecutiva y judicial) y de los órganos que las componen, existen, dentro de la estructura estatal, otros órganos, “*autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado*”.

² “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Uno de dichos órganos autónomos es la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual, junto con el Consejo Nacional Electoral y los demás organismos que establezca la ley, conforman la organización electoral, tal como lo señala el artículo 120 de la Carta. Este conjunto de entidades “*tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas*”, según lo dispone expresamente la misma norma.

Así mismo, el artículo 266 de la Constitución, modificado por el artículo 15 del acto legislativo N° 1 de 2003, establece:

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

Ahora bien, desde el punto de vista legal, el Código Electoral, expedido mediante el decreto ley 2241 de 1986, es decir, antes de la Constitución Política de 1991, así como otras normas anteriores y posteriores a la Carta, establecen varias de las funciones específicas que tiene actualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil y algunos de sus funcionarios, entre ellos, los registradores *especiales*.

El artículo 10 de dicho Código señala que la organización electoral estará a cargo del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, los delegados del Registrador Nacional, los registradores municipales, distritales y auxiliares, y los delegados de los registradores distritales y municipales. El artículo 48 *ibídem* señala las funciones de los registradores municipales. Conforme al párrafo del artículo 47 del citado decreto 2241 de 1986, en las ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas de ciudadanía inscritas habrá dos (2) registradores municipales.

Así mismo, según lo dispuesto en el artículo 50 del Código, modificado por el artículo 3° de la ley 6 de 1990³, “*para ser Registrador Municipal de Capital de departamento o de ciudad de más de 100.000 cédulas vigentes, se requieren las mismas calidades que para ser Juez de Circuito, o haber ejercido el cargo en propiedad por un término no menor de dos (2) años, o haber desempeñado cargos en la organización electoral por un término no menor de tres (3) años*” (Subrayas fuera del texto).

Como puede apreciarse hasta este punto del análisis, el Código Electoral no alude expresamente al cargo de registrador “especial” sino al de registrador municipal (además de los registradores distritales y auxiliares).

Es en el decreto ley 3492 de 1986⁴, que consagró y reguló inicialmente el sistema de carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde por primera vez aparece mencionado expresamente el cargo de registrador especial. En efecto, el artículo 6 *ibídem*,⁵ al enunciar los empleados excluidos de la carrera

³ “*Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones*”.

⁴ Expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante el artículo 62 de la Ley 96 de 1985.

⁵ “*Artículo 6º Los empleos de la Planta de Personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil son de Carrera, con excepción de los siguientes, los cuales son de libre nombramiento y remoción:*

administrativa, por ser (en ese momento), de libre nombramiento y remoción, incluyó en dicho grupo a los registradores especiales.

Más recientemente, ya en vigencia de la Constitución de 1991, el decreto legislativo 1010 de 2000,⁶ que estableció la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las funciones de sus dependencias, en el artículo 10 dispuso que, para cumplir su misión institucional, la Registraduría se organizaría en dos niveles: central y desconcentrado. El primero, conformado por las áreas cuyo ámbito de competencias es nacional, mientras que el segundo quedó integrado por las dependencias cuyo ámbito de competencias se limita a una circunscripción electoral específica, “dentro de los términos territoriales que comprendan el ejercicio de funciones inherentes a la Registraduría Nacional”.

Por ser relevante para esta consulta, se subraya lo que dispone el párrafo de este artículo, en el sentido de que “tanto el nivel central como el desconcentrado participan en el diseño de los planes, la definición de las políticas, el establecimiento de los programas generales de la administración de la Registraduría Nacional, y la ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos administrativos, de registro civil e identificación, del proceso electoral y de los mecanismos de participación ciudadana en que deba ser parte la entidad”.

Conforme al artículo 11 del mismo decreto, el nivel desconcentrado de la Registraduría está conformado por las delegaciones departamentales y las registradurías municipales, auxiliares y distritales. Esta norma no menciona las registradurías especiales. No obstante, el artículo 19 ibídem sí se refiere expresamente a dichas registradurías y dispone que uno de los objetivos de éstas, junto con las delegaciones departamentales y las registradurías municipales y del Distrito Capital, es el de “representar a la Registraduría Nacional del Estado Civil en el territorio de su jurisdicción”.

El artículo 47 del citado decreto 1010 de 2000 establece conjuntamente las funciones de las registradurías municipales y especiales en los siguientes términos:

“Artículo 47. Registradurías especiales y municipales. Las registradurías especiales y municipales, sirven de apoyo al ejercicio de las funciones atribuidas a los registradores especiales, municipales y auxiliares, de conformidad con las normas constitucionales y legales. Además de su objetivo establecido en el presente decreto, ejercen en especial las siguientes funciones generales:

1. Asuntos electorales.

a) Organizar las elecciones en aspectos como, ubicación de los puestos de votación y los cambios que se puedan presentar y sitios de escrutinios;

b) Tomar todas las medidas necesarias para que las votaciones se realicen de conformidad con las disposiciones legales y las instrucciones que impartan el Registrador Nacional del Estado Civil y la Registraduría delegada en lo Electoral.

(...)

i) Los de Registrador Distrital y Especial.

(...)” (Las subrayas no son del texto).

⁶ Expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el numeral 8º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, para “modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos...”, entre otros fines.

2. En lo atinente al registro civil e identificación:

a) Solicitar a la delegación correspondiente la dotación oportuna de los seriales e insumos para producción del área de identificación de las personas;

b) Realizar las inscripciones de todos los hechos, actos y providencias relacionados con el estado civil, autorizarlas a través del registrador correspondiente, enviar a la Dirección del Registro Civil el duplicado de las cédulas y expedir copias a los interesados;

c) Colaborar en las campañas del registro civil e identificación cuando corresponda;

d) Presentar a los Delegados, durante los cinco (5) primeros días de cada mes el informe de producción.

3. En lo atinente a la identificación de las personas, tramitar las solicitudes de identificación de los colombianos, dentro del marco de las políticas trazadas por el nivel central y aquellas que las delegaciones departamentales adopten para garantizar un servicio permanente y efectivo a los usuarios del servicio”.

La disposición transcrita, aunque no señala directamente las funciones de los *registradores especiales* (como funcionarios), sino de las *registradurías especiales* (como dependencias), fija indirectamente las atribuciones de dichos servidores públicos, pues, en la medida en que esas dependencias sirven de apoyo a los correspondientes registradores para el cumplimiento de las funciones allí previstas, es lógico deducir que tales funciones recaen principalmente en los registradores especiales, quienes, al no poderlas cumplir directa y exclusivamente, deben apoyarse para ello en la estructura y el personal de su respectiva dependencia.

Es importante observar, además, que tales atribuciones coinciden, en buena parte, con las que el artículo 48 del Código Electoral señala para los registradores municipales del estado civil.

Por otro lado se observa que, mediante el decreto 1011 de 2000, el Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en la ley 573 de 2000, estableció la nomenclatura y la clasificación de los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El artículo 5º de dicho decreto incluye a los registradores especiales dentro de los cargos del nivel directivo de la Registraduría, y el artículo 4º ibídem señala que ese nivel “*comprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos*”.

Con base en este decreto, el Registrador Nacional del Estado Civil expidió la resolución 6053 de 2000⁷, que contiene el manual de funciones de los empleados de planta de la Registraduría, cuyo artículo 21 compila y describe las funciones asignadas a los registradores especiales (grado 03), así:

“1. *Asuntos Electorales (numeral 1 art. 47 Decreto 1010/2000).*

a) *Organizar las elecciones en aspectos como, ubicación de los puestos de votación y los cambios que se puedan presentar y sitios de escrutinios.*

⁷ “Por la cual se establecen el Manual de Funciones y los Requisitos Específicos para los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

- b) Tomar todas las medidas necesarias para que las votaciones se realicen de conformidad con las disposiciones legales y las instrucciones que impartan el Registrador Nacional y la Registraduría Delegada en lo Electoral.
2. Atender la preparación y realización de las elecciones (numeral 2 art. 48 Decreto 2241/86)
 3. Nombrar los jurados de votación (numeral 3 art. 48 Decreto 2241/86).
 4. Reemplazar a los jurados de votación que no concurran a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o lo ejerzan sin la imparcialidad o corrección debidas así como a los que estén impedidos para ejercer el cargo (numeral 4 art. 48 Decreto 2241/86).
 5. Sancionar con multas a los jurados de votación en los casos señalados en el presente código (numeral 5 art. 48 Decreto 2241/86).
 6. Nombrar para el día de las elecciones, en la ciudades donde funcionen más de veinte (20) mesas de votación, visitadores de mesas, con facultad de reemplazar a los jurados que no concurran a desempeñar sus funciones o abandonen el cargo. Estos visitadores tomarán posesión ante el Registrador y reclamarán el concurso de la fuerza pública para tales efectos (numeral 6 art. 48 Decreto 2241/86).
 7. Trasmitir el día mismo de las elecciones, conjuntamente con otro de los claveros, por lo menos, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministerio del Interior, a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y respectivo Gobernador, los resultados de las votaciones y publicarlos (numeral 7 art. 48 Decreto 2241/86).
 8. Actuar como clavero del arca triclave que estará bajo su custodia y como secretario de la comisión escrutadora (numeral 8 art. 48 Decreto 2241/86).
 9. Conducir y entregar personalmente a los Delegados del Registrador Nacional los documentos que las comisiones escrutadoras hayan tenido presentes y las actas de escrutinio levantadas por éstas (numeral 9 art. 48 Decreto 2241/86).
 10. En lo atinente a Registro Civil e IDENTIFICACION (numeral 2 art. 47 Decreto 1010/2000).
 - a) Solicitar a la delegación correspondiente la dotación oportuna de los seriales e insumos para producción del área de IDENTIFICACION de las personas.
 - b) Realizar las inscripciones de todos los hechos, actos y providencias relacionados con el estado civil, enviar a la Dirección de Registro Civil el duplicado de los seriales y expedir copias a los interesados.
 - c) Colaborar en las campañas del registro civil e IDENTIFICACION cuando corresponda.
 - d) Presentar a los delegados durante los cinco (5) primeros días de cada mes el informe de producción.
 11. En lo atinente a la IDENTIFICACION de las personas, tramitar las solicitudes de IDENTIFICACION de los colombianos dentro del marco de las políticas trazadas por el nivel central y aquellas que las delegaciones departamentales adopten para garantizar un servicio permanente y efectivo a los usuarios del servicio (numeral 3 art. 47 Decreto 1010/2000).
 12. Disponer la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, renovaciones, impugnaciones y cancelaciones de esos documentos y ordenar las inscripciones de cédulas (numeral 1 art. 48 Decreto 2241/86).
 13. Realizar todas y cada una de sus acciones atendiendo los conceptos de autocontrol y autoevaluación. Art. 5º, literal e) Decreto 2145/99.
 14. Dirigir la gestión de la Registraduría a su cargo, en concordancia con las políticas definidas por el nivel central de la Registraduría Nacional del Estado

Civil y la Delegación Departamental y presentar oportunamente los informes respectivos.

15. Ejercer el control de gestión de la Registraduría a su cargo, para el mantenimiento de adecuados niveles de eficiencia y eficacia.

16. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades de las dependencias y del personal a su cargo.

17. Coordinar la función disciplinaria en la Registraduría a su cargo y fallar los procesos de acuerdo con su competencia.

18. Dirigir la operación y mantenimiento del sistema de información de su competencia.

19. Dirigir y controlar el desarrollo de los procedimientos y mecanismos que permitan el oportuno recaudo de los recursos económicos, cancelados por los ciudadanos por concepto de duplicados, rectificaciones y copias de registro civil.

20. Recibir y entregar bajo inventario los elementos de oficina (numeral 10 art. 48 Decreto 2241/86).

21. Las demás que le asignen el Registrador Nacional del Estado Civil o sus Delegados, las que reciba por delegación y aquellas inherentes al nivel, a la naturaleza de la dependencia y del cargo. (En concordancia con el numeral 11 art. 48 Decreto 2241/86)".

El texto transcrito permite apreciar que las funciones que ese manual atribuye a los registradores especiales corresponden a *las mismas* que el artículo 48 del Código Electoral asigna a los registradores municipales, a las que el artículo 47 del decreto 1010 de 2000 establece para las "registradurías especiales y municipales", y a ciertas atribuciones adicionales en materia administrativa, que el Registrador Nacional del Estado Civil ha delegado o asignado a dichos funcionarios, dada su ubicación dentro de los niveles directivo y desconcentrado de la organización.

Por último es importante observar que, mediante la ley 1350 de 2009, que de nuevo regula la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil,⁸ exceptúa a los registradores especiales. Sobre este aspecto el artículo 6º de dicha ley dispone:

"Artículo 6. Naturaleza de los empleos. Los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrán el carácter de empleos del Sistema de Carrera Especial de la Registraduría Nacional, con excepción de los siguientes empleos de libre nombramiento y remoción:

a) Los cargos de responsabilidad administrativa o electoral que conforme con su ejercicio comportan la adopción de políticas o realización de funciones de dirección, conducción, asesoría y orientación institucionales:

(...)

– Registrador Especial.

(...)"

Debe recordarse que el literal transcrito parcialmente fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-553 de 2010⁹, "en el entendido que los cargos de autoridad administrativa o electoral allí

⁸ La carrera administrativa de la Registraduría fue regulada inicialmente por el decreto ley 3492 de 1986, antes citado, y luego por el decreto ley 1014 de 2000. En ambos se incluyó el cargo de registrador especial dentro de aquellos que, por ser de libre nombramiento y remoción, estaban excluidos de la carrera.

⁹ Sentencia C-553 del 6 de julio de 2010. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Exp. D-7951.

regulados son de libre remoción y no de libre nombramiento, por lo cual deberán ser provistos exclusivamente por concurso público de méritos”.

Del análisis precedente resulta, como primera conclusión, que el cargo de registrador especial del estado civil corresponde a una categoría especial de registradores municipales¹⁰. Tales registradores tienen las funciones que les asignan las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias antes citadas, y pertenecen al nivel directivo de la Registraduría, en el ámbito desconcentrado.

2. Análisis de la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179, numeral 2º de la Constitución Política

Como antes se indicó, esta causal de inhabilidad requiere, para su configuración, un elemento orgánico o subjetivo, un elemento funcional, un elemento temporal y un elemento espacial o territorial, todos los cuales se analizan a continuación, frente a la naturaleza, ubicación y funciones del cargo de registrador especial.

A. Elemento orgánico o subjetivo: la calidad de empleado público

Para interpretar adecuadamente el término “empleado público” que utiliza el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución debe partirse de lo que la propia Carta Política dispone sobre la materia. A este respecto el artículo 123 de la Constitución señala que “*son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios*”, y el artículo 125 ibídem dispone que “*los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley*”.

De estos preceptos se desprende que los empleados públicos son todos aquellos servidores públicos (de carrera o de libre nombramiento y remoción) que no son trabajadores oficiales ni miembros de las corporaciones públicas, categorías estas dos últimas en las cuales no encajan los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Partiendo del concepto de empleado público que ha definido la ley para efecto de las normas sobre el servicio público, resulta inequívoco que los funcionarios de la Registraduría son empleados públicos, ya que se vinculan a dicha entidad mediante una relación legal y reglamentaria (y no mediante contrato de trabajo) y cumplen, en su mayoría, funciones públicas propias del objeto y la misión de ese órgano del Estado, que son las características generales que, para la jurisprudencia y la doctrina, caracterizan principalmente a los empleados públicos. Por último, varias normas legales y reglamentarias, anteriores y posteriores a la Constitución de 1991, han otorgado expresa o implícitamente la calidad de “empleados públicos” a los funcionarios de la Registraduría, como puede verse, entre otros, en los decretos 3492 de 1986, 1011, 1012 y 1014 de 2010, y en la ley 1350 de 2009.

De acuerdo con lo expuesto, es entonces claro que los registradores especiales del estado civil son empleados públicos, para los efectos de las inhabilidades establecidas en el artículo 179 de la Constitución.

B. Elemento funcional: el ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar

¹⁰ Al parecer, aquellos que cumplen sus funciones en los municipios que son capital de departamento o que tienen más de cien mil (100.000) cédulas inscritas.

La jurisprudencia y la doctrina han disertado larga y profundamente sobre el significado y el alcance de cada uno de estos conceptos. Para tal efecto, la Sala remite a las siguientes sentencias y conceptos, entre los muchos que han desarrollado este tema: Del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: sentencias del 11 de febrero de 2008 (Rad. 2007-00287[PI]) y 15 de febrero de 2011 (Rad. 2010-01055[PI]); de la Sección Quinta de la misma Corporación: sentencias del 29 de abril de 2005 (Rad. 2003-00050), 14 de julio de 2005 (Rad. 3681), 28 de julio de 2005 (Rad. 2003-01122), 11 de junio de 2009 (Rad. 2007-00225) y 13 de diciembre de 2012 (Rad. 2011-00067), y de la Sala de Consulta y Servicio Civil: conceptos Nos. 413 del 5 de noviembre de 1991, 439 del 9 de junio de 1992, 1085 del 25 de febrero de 1998, 1352 del 31 de mayo de 2001 y 1831 del 5 de julio de 2007.

Para absolver la consulta y en aras de la brevedad, basta con referirse a las ideas de autoridad civil y administrativa que, como acertadamente lo afirma la jurisprudencia, son manifestaciones del concepto más general de “autoridad pública”, que se refiere a la facultad de mando, imposición o “*imperium*” que la Constitución y la ley otorgan a determinados servidores públicos e, incluso, a ciertos particulares, para fijar políticas o directrices, dictar actos o expedir órdenes que deben ser cumplidas obligatoriamente por sus subalternos y por los particulares, para la realización de los fines del Estado, y cuya ejecución puede lograrse mediante la imposición de sanciones y otras formas de coacción.

Mucho se ha discutido en la jurisprudencia – y no parece haber todavía un acuerdo al respecto – sobre la distinción entre los conceptos de autoridad civil y administrativa, pues mientras algunos opinan que la autoridad civil es un concepto genérico, que involucra el de autoridad administrativa, otros consideran que se trata de dos manifestaciones distintas y autónomas de la autoridad pública. En todo caso, la jurisprudencia y la doctrina parecen coincidir en que la autoridad civil y la autoridad administrativa presentan ciertas notas características que permiten conceptualizarlas. Así, para la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en reciente sentencia¹¹, la autoridad civil puede distinguirse de esta forma:

“Estima la Corporación que la autoridad civil, para los efectos del artículo 179.5 CP., es una especie de la autoridad pública –como lo es la jurisdiccional, la política, la militar, la administrativa, entre otras-, y consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, así como a través de la definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas, la cual ejerce un servidor público o un particular que cumple función pública; poder que se expresa tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general –expresión exógena de la autoridad civil- como al interior de la organización estatal –expresión endógena de la autoridad civil-.

“...para la Sala, este tipo de autoridad hace referencia, además de lo que expresa dicha norma [se refiere al artículo 188 de la ley 136 de 1994], a la potestad de dirección y/o mando que tiene un funcionario sobre los ciudadanos, lo que se refleja en la posibilidad –no necesariamente en el ejercicio efectivo- de impartir órdenes, instrucciones, o de adoptar medidas coercitivas, bien de carácter general o particular, de obligatorio acatamiento para éstos.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de febrero de 2011. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Rad. N° 11001-03-15-000-2010-01055-00(PI).

“En tal sentido, la autoridad civil suele expresarse a través de i) la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o ii) de la ejecución de las mismas. Las primeras deben denotar la idea de mando, poder, dirección, coordinación y control que se tiene sobre los ciudadanos, los bienes que posee o administra el Estado, o sobre los sectores sociales y económicos; pero no se trata de cualquier clase de decisión -las cuales adopta, incluso, un funcionario del nivel operativo de una organización, en la labor diaria que tiene a cargo-, sino de aquella que determina originariamente el modo de obrar mismo del Estado. La segunda supone la realización práctica de las tareas que desarrolla la entidad, y su puesta en práctica demuestra el control que se tiene sobre la administración, los funcionarios y los ciudadanos destinatarios de las políticas que se trazan desde un vértice de la administración pública.”

Sobre el concepto de autoridad administrativa, para estos mismos fines, la jurisprudencia¹² ha señalado:

“Hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa”.

Esta concepción está inspirada, en buena medida, en el segundo inciso del artículo 190 de la ley 136 de 1994¹³, según el cual la noción de dirección administrativa *“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”.*

Como se aprecia, ya sea que se considere que la autoridad civil y la autoridad administrativa son dos formas autónomas del ejercicio de la autoridad pública, o que la primera es el género y la segunda es la especie, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que la autoridad civil implica, sobre todo, la posibilidad de ejercer mando o imposición sobre los particulares, es decir, la facultad de dictar políticas, directrices, actos administrativos, órdenes o decisiones que aquellos deben acatar o cumplir obligatoriamente; mientras que la autoridad administrativa implica la potestad de ejercer dicho mando o imposición sobre los propios subalternos de la respectiva entidad pública, mediante el uso de atribuciones tales como nombrar, trasladar o desvincular personal, adoptar medidas correccionales o disciplinarias, evaluar su desempeño, asignarle funciones y tareas etc.; además de la facultad de adoptar decisiones importantes sobre otros elementos que inciden directamente en la buena marcha de la respectiva organización, como sus bienes, sus recursos financieros y tecnológicos, la contratación, etc.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de junio de 1.998. Exp. AC-5779.

¹³ *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.*

En todo caso debe recordarse que, desde un punto de vista finalista, la razón de ser de la inhabilidad prevista en el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución Política, consiste en evitar que la persona que aspira a ser elegida al Congreso de la República pueda valerse, para tales efectos, de la influencia que puede ejercer sobre el electorado, por el desempeño de un empleo público que implique jurisdicción o autoridad civil, política, militar o administrativa, en perjuicio de otros candidatos que no tienen ni han tenido las prerrogativas propias de tales cargos. De esta manera se busca respetar los principios de transparencia, igualdad e imparcialidad que deben regir a los certámenes electorales, y preservar la voluntad auténtica de los votantes, principios que, desde luego, son aplicables con mayor rigor a los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que una de sus funciones principales, como se ha estudiado, es la de garantizar la transparencia, imparcialidad y eficacia de las elecciones.

Es por ello que la jurisprudencia más reciente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en los procesos de pérdida de investidura de congresistas, y la de la Sección V, considera que para que se presente esta clase de inhabilidades no es necesario demostrar que el funcionario público *efectivamente dictó o ejerció*, durante el período inhabilitante, algún acto de aquellos que suponen jurisdicción o autoridad civil, administrativa, política o militar, como lo consideró inicialmente la misma Sección, sino que basta con demostrar que la persona (o sus familiares, según la causal) haya ocupado o desempeñado (aun sin haberse posesionado), durante dicho período, un cargo cuyas funciones o atribuciones implican autoridad pública, pues en esta clase de empleos el ejercicio de la jurisdicción o de la autoridad política, civil, militar o administrativa resulta inherente al cargo, hipótesis que involucran *la posibilidad* de actuar con mando o imposición sobre los particulares y/o los subalternos, todo lo cual, de por sí, puede representar una influencia privilegiada sobre el electorado.

Ahora bien, al revisar la naturaleza y la ubicación del cargo de registrador especial dentro de la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como las funciones y atribuciones que la ley, algunos decretos con fuerza de ley y el propio manual de funciones de dicha entidad le asigna, según lo explicado en la parte primera de este concepto, resulta evidente que tales funcionarios ejercen autoridad civil y administrativa.

En primer lugar, como se indicó previamente, los registradores especiales forman parte del nivel directivo de la Registraduría, el cual *“comprende los empleos a los cuales corresponde el desempeño de funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes, programas y proyectos”* (artículos 4 del decreto 1011 de 2000 y 8º de la Resolución 6053 de 2000).

Así mismo, dichos empleados son funcionarios de libre remoción, según lo dispuesto en el artículo 6º de la ley 1350 de 2009, con el condicionamiento impuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-553 de 2010, categoría que está reservada a *“los cargos de responsabilidad administrativa o electoral”*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 266 de la Carta Política.

Además, dichos empleados tienen a su cargo la dirección de sus respectivas dependencias (es decir, las registradurías especiales), las cuales están conformadas por un conjunto de servidores públicos y de recursos físicos, tecnológicos y financieros, cuya función principal es la de *“representar a la Registraduría Nacional del Estado Civil en el territorio de su jurisdicción”* (artículo 19 del decreto 1010 de 2000).

De otra parte, algunas de las atribuciones específicas que tienen estos empleados, según el manual de funciones de la Registraduría, implican el ejercicio de autoridad administrativa:

- *“Ejercer el control de gestión de la Registraduría a su cargo, para el mantenimiento de adecuados niveles de eficiencia y eficacia.*
- *“Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades de las dependencias y del personal a su cargo.*
- *“Coordinar la función disciplinaria en la Registraduría a su cargo y fallar los procesos de acuerdo con su competencia.*
- *“Dirigir la operación y mantenimiento del sistema de información de su competencia.*
- *“Dirigir y controlar el desarrollo de los procedimientos... que permitan el oportuno recaudo de los recursos económicos, cancelados por los ciudadanos por concepto de duplicados, rectificaciones...”*

Adicionalmente, el artículo 22 del mismo decreto estatuye que el Registrador Nacional del Estado Civil podrá delegar, en los servidores que pertenezcan a los niveles *directivo* y asesor, las facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, ordenación del pago, contratación y otras competencias administrativas, con excepción de las atribuciones enlistadas en el artículo 24 *ibídem*, las cuales no pueden ser delegadas por el Registrador Nacional o por los empleados a quienes se les haya asignado directamente dichas tareas en las normas pertinentes.

Las razones anteriores bastan para concluir que los registradores especiales del estado civil ejercen, por el solo hecho del cargo que ocupan, autoridad administrativa.

Ahora bien, en cuanto al ejercicio de la autoridad civil, el hecho de que los registradores especiales representen a la Registraduría Nacional del Estado Civil en sus correspondientes territorios, y que dicha entidad tenga a su cargo, como funciones principales, la organización y realización de las elecciones, la identificación de los colombianos y la administración del registro civil, implican, igualmente, que tales registradores ejercen esta clase de autoridad, pues resulta evidente que en todos estos campos se dictan orientaciones, directrices, actos y decisiones que son obligatorios para los particulares.

La revisión de las funciones específicas a cargo de los registradores especiales, de acuerdo con el manual de funciones de la Registraduría, ratifica esta afirmación, pues allí se incluyen las siguientes funciones que evidentemente implican ejercicio de la autoridad civil:

- “1. Asuntos Electorales (numeral 1 art. 47 Decreto 1010/2000).*
 - *“Organizar las elecciones en aspectos como, ubicación de los puestos de votación y los cambios que se puedan presentar y sitios de escrutinios.*
 - *“Tomar todas las medidas necesarias para que las votaciones se realicen de conformidad con las disposiciones legales y las instrucciones que impartan el Registrador Nacional y la Registraduría Delegada en lo Electoral.*
- “2. Atender la preparación y realización de las elecciones (numeral 2 art. 48 Decreto 2241/86)*
- “3. Nombrar los jurados de votación (numeral 3 art. 48 Decreto 2241/86).*
- “4. Reemplazar a los jurados de votación que no concurran a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o lo ejerzan sin la imparcialidad o corrección debidas... (numeral 4 art. 48 Decreto 2241/86).*

“5. Sancionar con multas a los jurados de votación en los casos señalados en el presente código (numeral 5 art. 48 Decreto 2241/86).

“6. Nombrar para el día de las elecciones, en la ciudades donde funcionen más de veinte (20) mesas de votación, visitadores de mesas, con facultad de reemplazar a los jurados... (numeral 6 art. 48 Decreto 2241/86).

(...)

“10. En lo atinente a Registro Civil e IDENTIFICACION (numeral 2 art. 47 Decreto 1010/2000).

(...)

“b) Realizar las inscripciones de todos los hechos, actos y providencias relacionados con el estado civil...

(...)

“11. En lo atinente a la IDENTIFICACION de las personas, tramitar las solicitudes de IDENTIFICACION de los colombianos dentro del marco de las políticas trazadas por el nivel central... (numeral 3 art. 47 Decreto 1010/2000).

“12. Disponer la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, renovaciones, impugnaciones... y ordenar las inscripciones de cédulas (numeral 1 art. 48 Decreto 2241/86)...”

En relación con este último aspecto (registro civil), vale la pena mencionar que el artículo 118 del decreto ley 1260 de 1970¹⁴, modificado por el artículo 10 del decreto 2158 de 1970, y reformado de nuevo por el artículo 77 de la ley 962 de 2005¹⁵, dispone que los registradores *especiales*, municipales y auxiliares, entre otros funcionarios, son los encargados de llevar el registro civil de las personas dentro del territorio nacional.

Con abundancia de razones concluye la Sala, por tanto, que los registradores especiales del estado civil ejercen no solo autoridad administrativa sino también autoridad civil.

C. Elemento espacial: la circunscripción territorial

El artículo 179 de la Constitución Política dispone, en su penúltimo inciso, que “*las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección*” (Se resalta).

Ahora bien, el artículo 176 de la Carta, modificado por el artículo 1º del acto legislativo N° 3 de 2005, dispone en lo pertinente:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

“Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

“Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

¹⁴ “Por el cual se expide el estatuto del registro del estado civil de las personas”.

¹⁵ “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

“La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

“(...)

“Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional (...)” (Resalta la Sala).

Estas disposiciones constitucionales permiten colegir que las inhabilidades consagradas en el artículo 179 de la Constitución Política, para los aspirantes a la Cámara de Representantes, deben referirse a situaciones que ocurran o hayan ocurrido en la respectiva circunscripción territorial, esto es, en el territorio del correspondiente departamento o del Distrito Capital de Bogotá, salvo en el caso de las circunscripciones especiales (para minorías e internacional).

Respecto de la inhabilidad prevista en el numeral 2º de la norma citada es forzoso entender, según lo explicado, que el ejercicio de la jurisdicción o de la autoridad civil, administrativa, política o militar por parte del empleado público que aspire a la Cámara, debe darse o haberse dado en el territorio del departamento o del Distrito Capital, por cuya circunscripción electoral pretenda ser elegido.

Tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como la Sección V de esta corporación han debatido si la condición de la inhabilidad consiste en que el funcionario público haya ejercido jurisdicción o autoridad a nivel departamental, es decir, para todo el territorio del departamento, o si basta con que lo haya hecho solamente en una parte de él, como podría suceder con los empleados públicos que laboran al servicio de alguno de los municipios del departamento.

La posición más reciente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de la Sección V e, incluso, de la Sala de Consulta y Servicio Civil, consiste en que el ejercicio de la jurisdicción o de la autoridad civil, política, administrativa o militar puede haberse dado en *todo* el territorio del departamento o en *cualquier municipio* de éste, pues lo que la norma constitucional exige no es que el cargo del empleado público sea del nivel nacional, departamental o municipal (o distrital, según el caso), sino que se haya ejercido *en* el territorio del departamento que conforma la respectiva circunscripción y, por tanto, en cualquier parte del mismo.

En esa medida pueden incurrir en dicha inhabilidad empleados públicos del nivel nacional, departamental y municipal, siempre que, en el caso de los funcionarios del orden departamental, se trate, como es obvio, del mismo departamento, y en el de los empleados de nivel municipal, se trate de un municipio que forme parte del mismo departamento.

A este respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto N° 1831 del 5 de julio de 2007¹⁶, luego de citar varias sentencias de la Sección V en el mismo sentido, manifestó lo siguiente:¹⁷

“Esta Sala, teniendo en cuenta que la finalidad del régimen de inhabilidades e incompatibilidades es la de garantizar la imparcialidad, igualdad y

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto N° 1831 del 5 de julio de 2007. C.P: Gustavo Aponte Santos.

¹⁷ Es importante aclarar que, aun cuando dicho concepto se refiere a las inhabilidades de los aspirantes a los cargos de gobernador, alcalde, diputado y concejal, a la luz de las leyes 617 de 2000 y 136 de 1994, las consideraciones citadas sobre el ámbito territorial de la inhabilidad pueden aplicarse también al objeto de esta consulta, a la luz de lo dispuesto en el artículo 179, numeral 2º de la Constitución Política.

transparencia de quienes participan en los procesos electorales, comparte el alcance que la jurisprudencia le ha otorgado a la expresión contenida en los artículos objeto del presente análisis, en la medida en que la preposición “en” significa “lugar y no pertenencia”. En otras palabras, independientemente de que el cargo que ocupe el funcionario inhabilitante sea del sector central o descentralizado, del nivel nacional o territorial, es claro que si este, de acuerdo con sus funciones, tuvo autoridad en los términos descritos atrás, en el departamento o municipio al cual aspira o fue elegido su familiar en la forma y grados previstos en la ley, dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección, inhabilita a su pariente candidato para inscribirse o ser elegido como gobernador, alcalde, diputado o concejal’.

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia del 15 de febrero de 2011, antes citada, expresó:

“De esta manera, es claro que en el departamento de Risaralda la circunscripción, para efectos electorales de la elección de Representantes a la Cámara, está conformada por el departamento, que desde luego alude a todo el territorio, con las entidades territoriales que lo componen. De este criterio ha sido la Sala Plena, quien manifestó al respecto –en un caso idéntico-, sentencia del 28 de mayo de 2002 –exps. acumulados PI-033 y PI-034- que:

*“De acuerdo con el artículo 176 de la Constitución la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Para la elección de Representantes a la Cámara cada departamento y el distrito capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. **En consecuencia los municipios que integran un departamento hacen parte de la misma circunscripción territorial...**” (Las negrillas son del original).*

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los registradores especiales, por ser municipales, ejercen su autoridad solamente en el territorio de un determinado municipio. Dado lo anterior, si se entendiera que para configurarse la causal de inhabilidad establecida en el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución, en el caso de la elección para la Cámara de Representantes, se requiere ser un empleado público *del nivel departamental*, o ejercer sus funciones en *todo el territorio* del departamento, los mencionados registradores nunca estarían inhabilitados para aspirar a la Cámara de Representantes pues, como se indicó, el ámbito de sus funciones es exclusivamente municipal y no departamental. Esta conclusión, a simple vista, resultaría contraria al texto y al espíritu de la disposición constitucional que se analiza, teniendo en cuenta, especialmente, las delicadas funciones que cumplen dichos servidores públicos. En efecto, los registradores municipales y con mayor razón los especiales, poseen información privilegiada de contenido electoral, conservan relaciones personales con funcionarios de la organización electoral y han ejercido autoridad sobre empleados y sobre particulares, todo lo cual les daría ventaja injusta frente a los demás candidatos en un debate electoral de no existir la inhabilidad que se estudia.

Por tales razones la Sala concluye que los registradores especiales están inhabilitados para aspirar a ser elegidos a la Cámara de Representantes por la circunscripción donde se encuentre ubicado el municipio donde cumplen sus funciones, si no se retiran dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Ahora bien, al analizar el término de anticipación con el que deben retirarse de sus cargos los registradores especiales que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes para no quedar inhabilitados, a continuación se estudiará lo que ocurre cuando un registrador especial aspire a ser elegido Representante por un departamento distinto de aquel donde está localizado el municipio donde presta o prestó sus servicios.

D. Elemento temporal: el período en el cual se genera la inhabilidad

1. El numeral 2 del artículo 179 de la Carta Fundamental señala que no podrán ser congresistas “*quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad... dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección*” (Resalta la Sala).

Según lo previsto en el artículo 207 del Código Electoral y en el calendario de las próximas elecciones legislativas, establecido por el Registrador Nacional del Estado Civil mediante la resolución 1444 del 15 de febrero de 2013, dichas elecciones tendrán lugar el 9 de marzo del año 2014, lo cual significa que los registradores especiales que aspiraban a ser elegidos a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial del departamento en el cual cumplen sus funciones, han debido retirarse efectivamente de sus cargos, a más tardar, el **8 de marzo de 2013**.

2. En cuanto a los registradores especiales que aspiren a ser elegidos representantes a la Cámara por una circunscripción territorial diferente de aquella que engloba el municipio en el cual ejerzan su autoridad, se presenta una situación que escapa a las previsiones del artículo 179 de la Constitución. Sobre este particular ha de recordarse que, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional¹⁸, las causales de inhabilidad para ser elegido congresista, como en general todas las inhabilidades, son de interpretación restrictiva y por tanto rigen exclusivamente aquellas previstas de manera expresa en la Constitución o en la ley, en este último caso cuando así lo autoriza la Carta¹⁹.

No encontrándose dicha hipótesis bajo las causales constitucionales de inhabilidad para ser congresista, desde este punto de vista no parecería haber obstáculo para que los registradores especiales puedan aspirar a ser elegidos representantes a la Cámara por una circunscripción departamental distinta de aquella a la que pertenezca el municipio donde ejerce sus funciones.

Al descender al plano de la ley, sin embargo, se encuentra la inhabilidad especial del artículo 53 del Código Electoral, conforme al cual “*los registradores municipales y auxiliares no podrán ser elegidos miembros de corporaciones públicas durante el ejercicio de su cargo, ni dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del día en que hayan cesado en el desempeño de sus funciones*” (se resalta).

Como se observa, tal norma consagra una prohibición especial, aplicable a todos los registradores **municipales** y auxiliares del estado civil, entre los cuales están

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-015 del 20 de enero de 2004. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Exp. D-4694.

¹⁹ Como sucede con las inhabilidades por parentesco de los aspirantes al Congreso, en relación con las cuales el artículo 179 de la Constitución Política autoriza expresamente al legislador extender a otros familiares, así: “*La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados (sic) en estas disposiciones*”.

los registradores especiales, para aspirar a ser elegidos como miembros de cualquier corporación pública (Congreso de la República, concejos municipales, asambleas departamentales, etc.), en virtud de la cual deben retirarse a más tardar seis meses antes del día de las elecciones para no quedar inhabilitados, si aspiran a ser elegidos miembros de corporaciones públicas en un departamento distinto a aquel donde ejercen sus funciones.

Se recuerda, además, que de acuerdo con el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, modificado por el acto legislativo N° 2 de 2004, "*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*" (se resalta),

Se concluye, por tanto, que cuando los registradores especiales aspiren a ser elegidos miembros de la Cámara de Representantes, por circunscripción electoral distinta de aquella en la cual cumplen sus funciones, deben retirarse efectivamente de su cargo seis (6) meses antes de la respectiva elección y, en todo caso, antes de realizar cualquier acto o actividad que implique su participación en política, como asistir a reuniones político-partidistas, proponer candidaturas, aceptar su designación en una lista de candidatos, participar en la consulta interna de un partido etc.

Con base en las anteriores consideraciones,

III. La Sala RESPONDE:

1. *¿Los Registradores Especiales del Estado Civil, ejercen como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar?*

Sí, los registradores civiles del estado civil ejercen, como empleados públicos, autoridad civil y administrativa.

2. *¿Con qué antelación deben renunciar los Registradores Especiales del Estado Civil para aspirar a ser elegidos como miembros de la Cámara de Representantes?*

Si dichos funcionarios aspiran a ser elegidos a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral correspondiente al departamento en el cual se encuentra ubicado el municipio en donde cumplen sus funciones, deben retirarse efectivamente de su cargo antes de los doce (12) meses previos a la fecha de la elección.

Si tales empleados aspiran a ser elegidos a la Cámara por una circunscripción electoral distinta, deben retirarse efectivamente de su cargo seis (6) meses antes de la fecha de la respectiva elección y, en todo caso, antes de realizar cualquier acto o actividad que implique participación en política.

3. *¿Es viable que quien se desempeñe actualmente como Registrador Especial del Estado Civil de un municipio, pueda aspirar a ser elegido Representante a la Cámara por la circunscripción del respectivo departamento, sin que incurra en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades?*

Conforme a la respuesta anterior, quien se desempeñe actualmente como registrador especial del estado civil, no puede aspirar a ser elegido a la Cámara de Representantes por la misma circunscripción electoral del departamento al que

pertenece el municipio en el cual ejerza sus funciones, pues para ello ha debido retirarse efectivamente de su cargo, a más tardar, el 8 de marzo de 2013, con el objeto de no quedar inhabilitado.

Envíese al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala