

NICOLAS GUTIÉRREZ QUINTERO
ABOGADO ESPECIALIZADO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Neiva, 18 de diciembre de 2025

Honorable Concejal
JUAN CARLOS PARADA MORENO
Presidente
Corporación Concejo de Neiva
Calle 14 No. 1 G – 02
Barrio Los Mártires
Neiva

Asunto: Análisis de presunta inhabilidad constitucional del ciudadano Cristian Renato González Pérez dentro de la Convocatoria Pública para la elección del Contralor Municipal de Neiva, período 2026–2029

Cordial saludo,

En atención a su solicitud de concepto jurídico relacionada con la presunta configuración de una inhabilidad constitucional, puesta de presente a través de derechos de petición allegados al Honorable Concejo Municipal de Neiva dentro del trámite de la Convocatoria Pública para la elección del Contralor Municipal de Neiva, período 2026–2029, particularmente aquellas manifestaciones orientadas a cuestionar la situación jurídica del ciudadano Cristian Renato González Pérez, integrante de la terna vigente, me permito emitir el presente pronunciamiento jurídico, en desarrollo del Contrato de Prestación de Servicios No. 048 de 2025, celebrado entre el Honorable Concejo Municipal de Neiva y quien suscribe. En consecuencia, el análisis se soporta en la información y antecedentes suministrados por la Corporación, las actuaciones propias del trámite de la convocatoria, la documentación obrante en el expediente y el marco normativo y jurisprudencial aplicable.

El propósito de este concepto es ofrecer al Concejo Municipal de Neiva un análisis claro y técnico que permita determinar si los argumentos de los peticionarios cuentan con fundamentos jurídicos suficientes para estructurar una causal de inhabilidad o, por el contrario, si corresponden a apreciaciones que no satisfacen los presupuestos constitucionales exigidos para restringir el derecho fundamental a ser elegido. En esa medida, el documento busca servir de orientación para la adopción de decisiones institucionales acordes con el marco constitucional y legal vigente, preservando la independencia del control fiscal y la observancia de los principios de legalidad y debido proceso.

Finalmente, atendiendo que se trata de una discusión sobre inhabilidades para un cargo de elección, el estudio se realiza bajo el estándar constitucional de interpretación estricta de las restricciones a derechos políticos y con observancia del precedente vinculante fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 de la Corte Constitucional y la línea jurisprudencial reiterada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, aplicando el test exigido para establecer si la causal invocada se configura o no en el caso concreto.

I. HECHOS RELEVANTES

1. Mediante Resolución No. 101 de 2025, la Mesa Directiva del Honorable Concejo Municipal de Neiva abrió y reglamentó la Convocatoria Pública para la elección del Contralor Municipal de Neiva para el período constitucional 2026–2029, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018, la Resolución 728 de

2019 expedida por la Contraloría General de la República, y las reglas específicas previstas en el acto de convocatoria.

2. Culminadas las etapas de evaluación previstas, la Universidad del Tolima, en su calidad de operador técnico y logístico del proceso en virtud del Contrato Interadministrativo No. 0115 de 2025, entregó a la Corporación el consolidado ponderado de la prueba de conocimientos y la evaluación definitiva de los criterios adicionales de puntuación (formación adicional, experiencia profesional, experiencia docente y publicaciones en el ámbito fiscal), conforme a los artículos 43 a 50 y 53 de la Resolución No. 101 de 2025, junto con las respectivas constancias de publicación.
3. Con base en el resultado definitivo, se procedió a la conformación y publicación de la terna mediante Resolución No. 152 de 2025. Posteriormente, uno de los aspirantes ternados presentó renuncia expresa, la cual fue aceptada por la Mesa Directiva del Concejo Municipal mediante Resolución No. 162 de 2025.
4. En consecuencia, mediante Resolución No. 163 de 2025, se reconstituyó la terna vigente, incorporando al aspirante que seguía en estricto orden de mérito, dentro de la cual se encuentra el ciudadano Cristian Renato González Pérez.
5. Dentro del término de firmeza de la terna recompuesta, se recibieron tres comunicaciones ciudadanas observando la participación del aspirante Cristian Renato González Pérez, al considerar —en términos generales— que podría estar incurso en la presunta inhabilidad prevista en el artículo 272 de la Constitución Política, por su desempeño en un cargo público dentro del año anterior a la elección.
6. Los peticionarios sustentan su solicitud en que el aspirante se desempeñó dentro del año anterior al proceso de elección —incluso a la fecha— en un cargo adscrito al área de Control Interno Disciplinario del Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo”, entidad del orden departamental, constituida como Empresa Social del Estado (E.S.E.).
7. Señalan, además, que dentro de las funciones asociadas a dicho empleo se encuentra adelantar la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios, incluyendo la práctica y decreto de pruebas, la citación de testigos y la dirección procesal de dicha fase, conforme a la Ley 1952 de 2019 y normas concordantes; y a partir de ello sostienen que existiría un presunto ejercicio de autoridad administrativa dentro del año anterior a la elección, circunstancia que —en su criterio— activaría la causal del artículo 272 superior. Este es el hecho debatido que estructura el problema jurídico del presente concepto.
8. El proceso se encuentra actualmente en la etapa de análisis y resolución de las observaciones ciudadanas presentadas contra la terna vigente, dentro del término de firmeza del acto administrativo que la conforma, en los términos de lo establecido en los artículos 58 y 60 de la Resolución No. 101 de 2025; en consecuencia, se emite el presente concepto jurídico con base en la documentación obrante en el expediente y en el marco normativo y jurisprudencial aplicable.

II. PROBLEMA JURÍDICO

El presente concepto jurídico tiene por objeto establecer si el ciudadano Cristian Renato González Pérez se encuentra inhabilitado para ser elegido Contralor Municipal de Neiva para el período 2026–2029, (i) por la causal prevista en el artículo 272 de la Constitución Política (haber ocupado dentro del último año un cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental), en atención a su vinculación —incluso vigente— en la E.S.E.

Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo”, como asesor (Código 105, Grado 07) adscrito al área de Control Interno Disciplinario, con funciones asociadas a la instrucción disciplinaria; y/o (ii) por la causal legal invocada por algunos peticionarios, derivada del artículo 163 literal c) de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el artículo 95.2 ibidem, considerando la naturaleza de las funciones ejercidas y su eventual incidencia en el respectivo municipio. Lo anterior, conforme al precedente vinculante fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 y a la línea jurisprudencial reiterada del Consejo de Estado – Sección Quinta.

II.I. Subproblemas jurídicos específicos

1. ¿La vinculación del aspirante en una E.S.E. del orden departamental se subsume en el supuesto del artículo 272 de la Constitución Política (“haber ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental”) y se satisface el elemento temporal del “último año” exigido por la norma, en los términos planteados por los peticionarios?
2. ¿El ejercicio de funciones disciplinarias regladas en un empleo adscrito a Control Interno Disciplinario puede calificarse como ejercicio de autoridad administrativa general para efectos de la inhabilidad prevista en el artículo 272 superior, de acuerdo con el test fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019?
3. ¿Se satisface el elemento territorial exigido por la SU-566 de 2019 para la configuración de la inhabilidad del artículo 272 superior, esto es, existe coincidencia territorial relevante entre el empleo desempeñado en una entidad del orden departamental y el cargo de Contralor Municipal de Neiva?
4. ¿Es jurídicamente admisible —a la luz del precedente vinculante— construir o integrar la inhabilidad mediante una interpretación extensiva o análogica del régimen de inhabilidades para contralores territoriales (art. 272 CP), a partir de funciones sancionatorias o de supuestas incidencias indirectas, para restringir el derecho fundamental a ser elegido?
5. ¿Resulta procedente extender automáticamente al contralor municipal inhabilidades previstas para otras autoridades territoriales, o, por el contrario, debe prevalecer la causal especial constitucional del artículo 272, aplicando el límite normativo “en lo que sea aplicable” y la regla de cierre fijada por la SU-566 de 2019, según la línea jurisprudencial reiterada por la Sección Quinta del Consejo de Estado?

III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

III.I. Marco constitucional aplicable a la elección de contralores territoriales

El análisis de la presunta inhabilidad debe partir del bloque constitucional que regula el acceso a cargos públicos y la arquitectura del control fiscal territorial, en el entendido de que la elección del contralor municipal se materializa en un acto administrativo de contenido electoral sometido al principio de legalidad y al deber de motivación. En ese marco, el artículo 2 de la Constitución Política impone a todas las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos; el artículo 40 reconoce el derecho fundamental a participar en la conformación del poder político y, en particular, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; y el artículo 209 establece que la función administrativa se desarrolla con arreglo a los principios de legalidad, imparcialidad, publicidad, responsabilidad y debido proceso, parámetros que irradian también los actos de elección proferidos por autoridades públicas.

En particular, el artículo 272 de la Constitución Política consagra un régimen especial para la elección e inhabilidades de los contralores territoriales, cuyo propósito constitucional es preservar la independencia del control fiscal y evitar escenarios de interferencia o conflicto que comprometan su imparcialidad. La especialidad de esta disposición implica que sus restricciones operan como excepción expresa al derecho político a ser elegido; en consecuencia, su aplicación no puede fundarse en apreciaciones valorativas, en consideraciones de conveniencia o en lecturas finalistas que desborden el texto constitucional, sino en un juicio de subsunción estricta entre el supuesto de hecho acreditado y la causal constitucional prevista.

De dicho precepto se deriva una regla estructural: tratándose de una restricción al derecho fundamental de acceso a cargos públicos, el operador jurídico —autoridad administrativa o juez— debe aplicar un estándar de interpretación restrictiva, en virtud del cual no está permitido ampliar el alcance de la inhabilidad mediante analogías, extensiones o equiparaciones funcionales. En otros términos, la restricción solo procede cuando el supuesto fáctico encaja de manera clara, expresa e inequívoca en el texto constitucional aplicable, de modo que la duda razonable no habilita la exclusión, sino que impone una lectura conforme al principio democrático.

En esa línea, la Corte Constitucional ha advertido que el régimen de inhabilidades para contralores territoriales debe comprenderse desde una óptica de protección reforzada de los derechos políticos, lo cual exige que toda limitación al acceso al cargo provenga de manera explícita del Constituyente y se aplique con sujeción estricta a sus elementos normativos, sin que resulte jurídicamente admisible introducir restricciones por consideraciones abstractas de moralidad, riesgos institucionales hipotéticos o presunciones sobre la incidencia territorial de funciones no definidas por el texto superior.

III.II. Marco legal y reglamentario: competencia, procedimiento y función administrativa

En ese sentido, resulta determinante precisar que ni la Ley 1904 de 2018, ni el Reglamento Interno, ni el reglamento de convocatoria constituyen habilitación normativa para crear, ampliar o integrar causales de inhabilidad. Su alcance es eminentemente procedimental. Por ello, el Concejo Municipal, en ejercicio de su competencia constitucional de elección, no dispone de margen de discrecionalidad para ampliar el alcance de una inhabilidad mediante analogías, equiparaciones funcionales o inferencias de conveniencia; su actuación está regida por el principio de legalidad y vinculada al texto constitucional, a la ley aplicable y al precedente judicial obligatorio.

Ahora bien, para efectos de la caracterización del empleo desempeñado por el aspirante y la delimitación de sus efectos jurídicos, resultan relevantes la Ley 909 de 2004 y el Decreto No. 1083 de 2015, en cuanto clasifican los empleos públicos por niveles jerárquicos (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial) y precisan el alcance general de sus competencias, así como la Ley 489 de 1998, que establece criterios sobre organización administrativa, dirección y funciones de las entidades estatales. Estas referencias normativas permiten identificar con rigor si un empleo comporta funciones de dirección institucional, decisión autónoma, representación legal u ordenación del gasto, o si, por el contrario, se ubica en un plano técnico o asesor bajo subordinación jerárquica y competencias regladas.

De igual manera, la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) confirma que la función disciplinaria es una función estrictamente reglada, sometida a legalidad estricta y dirigida al control interno de la conducta funcional de los servidores públicos; este marco resulta indispensable para evitar confusiones entre potestades disciplinarias de naturaleza procedimental y el concepto de autoridad administrativa general relevante en el juicio de inhabilidades.

Finalmente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA (Ley 1437 de 2011) impone a la administración el deber de adoptar decisiones debidamente motivadas, fundadas en hechos acreditados, y en especial de actuar conforme al precedente constitucional y contencioso vigente, exigencia que cobra especial intensidad cuando se trata de restringir derechos políticos mediante la aplicación de inhabilidades.

III.III. Reglas jurisprudenciales aplicables: Sentencia de Unificación SU-566 de 2019

La Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 constituye el eje hermenéutico vinculante para el análisis de inhabilidades en la elección de contralores territoriales, en tanto fijó reglas de interpretación estricta frente a restricciones de derechos políticos y precisó el modo en que debe aplicarse el artículo 272 de la Constitución Política. En dicha providencia, la Corte Constitucional recondujo lecturas expansivas del régimen de inhabilidades y reafirmó que el juicio de estas debe ser estrictamente normativo y de subsunción, no valorativo ni finalista, dado que se trata de excepciones severas al derecho fundamental de acceso a cargos públicos.

En ese marco, la Corte recordó expresamente que:

“No está de más recordar que las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva.”¹

En el mismo sentido, precisó la regla metodológica de cierre para el intérprete:

“en la aplicación de las normas prohibitivas, el interprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan.”²

Estas premisas son determinantes porque sitúan el análisis de inelegibilidad en un plano de estricta tipicidad: la inhabilidad solo se configura cuando el supuesto de hecho encaja de manera exacta en los elementos normativos previstos.

En aplicación de lo anterior, la Corte indicó que la inhabilidad por ocupación de cargos públicos exige la verificación concurrente de sus elementos estructurales y advirtió:

“La causal requiere la concurrencia de los tres elementos, así que si faltare uno de ellos, no habría lugar a su configuración.”³

De igual forma, la SU-566/2019 fijó una regla de cierre especialmente relevante para los casos en los que se pretende extender inhabilidades por vía de remisión legal: las inhabilidades de alcalde solo pueden proyectarse al contralor *“en lo que sea aplicable”*,⁴ y, bajo el principio de especialidad, *“la norma especial (la inhabilidad específica para contralor) prima sobre la norma general”*.⁵ Con base en ello, concluyó: *“en aquellos eventos en*

¹ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

² Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

³ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

que esa extensión carezca de evidente razonabilidad, o exista duda sobre su pertinencia, debe entenderse que la inhabilidad del alcalde no es aplicable al cargo de contralor.”⁶

IV. FUNDAMENTOS HERMENÉUTICOS Y DOGMÁTICOS DEL JUICIO DE INHABILIDADES

IV.I. Naturaleza jurídica de las inhabilidades y regla estructural

Las inhabilidades constituyen instituciones jurídico-constitucionales de carácter excepcional, configuradas como límites negativos al ejercicio del derecho fundamental de participación política, en particular al derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 CP). Desde la dogmática constitucional, se trata de restricciones intensas que inciden directamente en el principio democrático y en la regla general de acceso igualitario a la función pública, razón por la cual su interpretación y aplicación están sometidas a un control hermenéutico estricto.

En el derecho público colombiano, la Corte Constitucional ha sido consistente en afirmar que las inhabilidades no son cláusulas abiertas ni estándares indeterminados, sino supuestos normativos de tipicidad cerrada, cuya validez y aplicación dependen de su origen expreso y de una correspondencia exacta entre el hecho y la norma. En ese sentido, la Corte ha señalado de manera categórica que *“las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva”*⁷, agregando que esta regla *“excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva”*⁸. Esta afirmación constituye la regla estructural que gobierna todo juicio de inhabilidad.

Desde la teoría de la interpretación constitucional, dicha regla se explica porque las inhabilidades operan como excepciones al principio democrático, y conforme al aforismo *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*, no pueden ser ampliadas más allá de su tenor literal. En la doctrina administrativa colombiana se ha advertido que las restricciones al acceso a la función pública solo son legítimas cuando se fundan en una previsión normativa expresa y se aplican mediante un juicio de estricta legalidad, so pena de vaciar el contenido esencial del derecho político⁹.

En esta misma línea, la doctrina constitucional ha explicado que, tratándose de restricciones a derechos fundamentales, el intérprete debe aplicar un canon de interpretación restrictiva reforzada, pues toda limitación al derecho político activa un deber de justificación estricta y excluye razonamientos analógicos, finalistas o moralizantes que no estén normativamente autorizados¹⁰. Esta aproximación resulta plenamente aplicable al régimen de inhabilidades, en cuanto la consecuencia jurídica es la exclusión del acceso al poder público.

Como consecuencia directa de esta concepción dogmática, el juicio de inhabilidad debe estructurarse como un juicio de subsunción estricta, no como un juicio valorativo, teleológico o de conveniencia institucional. La Corte Constitucional ha advertido expresamente que *“al intérprete no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan las normas prohibitivas”*¹¹, pues hacerlo implicaría crear una inhabilidad por

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

⁹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Derecho Administrativo. Fundamentos y régimen jurídico, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, varias ediciones.

¹⁰ Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

vía interpretativa, en abierta contradicción con el principio de legalidad y con la reserva normativa que gobierna las restricciones a derechos políticos.

Adicionalmente, la SU-566 de 2019 elevó a regla vinculante el carácter acumulativo de los elementos normativos de la causal, al precisar que *“la causal requiere la concurrencia de los tres elementos, así que si faltare uno de ellos, no habría lugar a su configuración”*¹². Esta afirmación descarta de manera definitiva cualquier intento de suplir elementos ausentes mediante presunciones, inferencias funcionales o construcciones indirectas basadas en el riesgo o en la apariencia de autoridad. En términos dogmáticos, la inhabilidad no se presume, se demuestra, y solo se configura cuando el supuesto fáctico encaja plenamente en la hipótesis normativa.

Finalmente, esta regla estructural se articula con el principio pro homine, de raigambre constitucional (arts. 93 y 94 CP), conforme al cual, ante varias interpretaciones posibles de una norma restrictiva de derechos, debe preferirse aquella que maximice el ejercicio del derecho fundamental y minimice la restricción, especialmente en materia de derechos políticos y participación democrática¹³.

En síntesis, la naturaleza jurídica de las inhabilidades impone un marco dogmático infranqueable: (i) son excepcionales, (ii) de interpretación estricta, (iii) de aplicación taxativa, (iv) sometidas a un juicio de subsunción acumulativa y (v) gobernadas por el principio pro homine. Este andamiaje hermenéutico constituye el fundamento estructural sobre el cual debe resolverse el caso concreto objeto del presente concepto.

IV.II. La Sentencia SU-566 de 2019 como sentencia de unificación: alcance normativo, fuerza vinculante y deber de acatamiento

La Sentencia SU-566 de 2019 constituye un precedente de unificación constitucional proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, cuyo objeto es zanjar divergencias interpretativas relevantes y fijar una regla jurisprudencial de cierre con vocación general. Esta naturaleza se explica, además, por el diseño orgánico de la revisión de tutela previsto en el Decreto No. 2591 de 1991: el artículo 34 dispone que *“los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte”*¹⁴, lo que delimita que toda rectificación o reconducción de líneas interpretativas —como la que efectúa la SU-566/19 frente a lecturas expansivas del art. 272 CP— exige decisión plenaria. A su turno, el artículo 35 del mismo decreto refuerza el estándar de motivación cuando la sentencia de revisión *“unif[ica] la jurisprudencia constitucional”*¹⁵, rasgo característico de las providencias de unificación - SU.

Desde una perspectiva estructural, la naturaleza de sentencia de unificación implica que la SU-566 de 2019 no contiene una ratio decidendi meramente casuística, sino que fija reglas generales, abstractas y obligatorias, destinadas a orientar de manera uniforme la actuación de todas las autoridades públicas, incluidos los jueces de todas las jurisdicciones y, de manera especial, aquellos que ejercen control de legalidad en materia electoral.

La Corte ha precisado reiteradamente que las sentencias de unificación tienen por objeto fijar reglas claras y uniformes cuando existen divergencias interpretativas relevantes, con el fin de garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento¹⁶.

¹² Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

¹³ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-371 de 2014, T-585 de 2002; Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*.

¹⁴ Decreto 2591 de 1991, art. 34

¹⁵ Decreto 2591 de 1991, art. 35

¹⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-047/99, 10 feb. 1999.

En este sentido, la SU-566 de 2019 no se limita a resolver el caso concreto, sino que reordena el entendimiento normativo del artículo 272 de la Constitución Política, imponiendo un marco hermenéutico obligatorio para el análisis de inhabilidades de los contralores territoriales. Su fuerza vinculante se proyecta no solo sobre los jueces constitucionales, sino también sobre los jueces contencioso-administrativos y las autoridades administrativas que intervienen en procesos de elección, quienes se encuentran constitucionalmente obligados a aplicar el precedente constitucional de manera preferente y directa.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el desconocimiento de una sentencia de unificación no constituye un simple error interpretativo, sino una vulneración directa del principio de supremacía constitucional, en tanto estas providencias cumplen una función de cierre hermenéutico del ordenamiento. En palabras de la propia Corte, las sentencias de unificación buscan evitar tratamientos desiguales ante situaciones fácticas y jurídicas similares, así como impedir la fragmentación del derecho constitucional¹⁷.

Desde el punto de vista del derecho electoral, esta fuerza vinculante adquiere una especial intensidad. El juez electoral —y por extensión la corporación pública que ejerce la función de elección— no actúa como intérprete autónomo del régimen de inhabilidades, sino como aplicador de un marco constitucional previamente unificado. En consecuencia, carece de competencia para reconstruir, matizar o relativizar las reglas fijadas por la Corte Constitucional, so pena de incurrir en un desconocimiento del precedente obligatorio.

La doctrina constitucional ha explicado que las sentencias de unificación operan como normas jurisprudenciales de aplicación directa, con un rango funcional equivalente al de la ley en materia interpretativa, en tanto desarrollan y concretan el sentido vinculante de las disposiciones constitucionales¹⁸. En ese orden, la SU-566 de 2019 desplaza interpretaciones previas incompatibles, incluso aquellas que se hubiesen consolidado en la jurisprudencia contenciosa antes de su expedición.

Desde una perspectiva sistémica, la SU-566 de 2019 cumple una función esencial en el Estado constitucional de derecho: (i) reafirma el principio democrático frente a lecturas expansivas del régimen de inhabilidades; (ii) restablece la seguridad jurídica en los procesos de elección indirecta; (iii) limita el activismo judicial en materia electoral; y (iv) protege la legitimidad institucional de los órganos de control fiscal territorial. En este sentido, la sentencia parte de una premisa axial: el control del poder público no puede ejercerse a costa de sacrificar el núcleo esencial del derecho político a ser elegido.

La Corte adopta, así, una concepción garantista del régimen de inhabilidades, conforme a la cual el principio de moralidad administrativa y la finalidad de independencia del control fiscal no autorizan la creación de barreras no previstas por el Constituyente. Esta tesis se articula con una lectura pro homine del derecho político, que impone al intérprete el deber de optar por la interpretación que maximice la participación democrática y minimice la restricción, cuando el texto constitucional no es inequívoco.

En suma, la SU-566 de 2019 constituye un precedente estructural, con vocación normativa general, que vincula plenamente a las autoridades administrativas y judiciales, y que impide de manera categórica la extensión interpretativa del régimen de inhabilidades de los contralores territoriales más allá de lo expresamente previsto en el artículo 272 de la Constitución Política. Su desconocimiento no solo comprometería la legalidad del acto de elección, sino que afectaría directamente los principios de supremacía constitucional, igualdad y seguridad jurídica.

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-640/98, SU-1184/01.

¹⁸ Bernal Pulido, Carlos, El precedente constitucional y su fuerza vinculante, Universidad Externado de Colombia.

IV.III. Finalidad constitucional (teleología) de SU-566/19

i) El problema estructural que aborda la sentencia de unificación

La Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 responde a un problema estructural del derecho público colombiano, consistente en la expansión indebida del régimen de inhabilidades mediante interpretaciones judiciales y administrativas de carácter extensivo, funcional o moralizante, que terminaron por desbordar el marco normativo fijado por el Constituyente. La Corte identificó que, en materia electoral —y particularmente en la elección de contralores territoriales—, se había consolidado una tendencia a maximizar restricciones al acceso a cargos públicos, incluso en ausencia de previsión constitucional o legal expresa.

En ese contexto, la Corte advirtió una tensión constitucional entre, de un lado, el principio democrático (art. 1 CP) y el derecho fundamental a acceder a cargos públicos (art. 40.7 CP), y, de otro, una concepción expansiva del control de moralidad administrativa que pretendía justificar la creación o ampliación de inhabilidades por vía interpretativa. Frente a dicha tensión, la SU-566/19 asume una función correctiva y de cierre, reafirmando que el control del poder público no puede ejercerse a costa del sacrificio del núcleo esencial de los derechos políticos.

Desde esta perspectiva, la Corte fue clara en señalar que el juez y la administración no están habilitados para suplir, mediante interpretaciones finalistas o presunciones de riesgo, lo que el Constituyente no consagró expresamente. Así, la sentencia se erige como un límite infranqueable al activismo interpretativo en materia de inhabilidades, restableciendo la centralidad del principio de legalidad estricta y de la reserva constitucional en la restricción de derechos políticos¹⁹.

ii). Teleología central: protección reforzada del derecho político y regla democrática.

Desde una lectura teleológica, la SU-566 de 2019 tiene como finalidad constitucional principal reafirmar que el acceso a cargos públicos es la regla general, mientras que la inhabilidad constituye la excepción, y que, en consecuencia, toda restricción debe estar claramente prevista y estrictamente delimitada. La Corte lo expresa en términos categóricos al indicar que *“las inhabilidades constituyen restricciones severas al principio democrático, por lo cual deben interpretarse de manera estricta y no pueden extenderse más allá de lo expresamente previsto por el Constituyente o el Legislador”*²⁰.

Este postulado no surge de manera aislada. La SU-566/19 recoge y consolida una línea jurisprudencial constante según la cual las inhabilidades son limitaciones excepcionales, de interpretación restrictiva, que solo se justifican en la medida en que resulten necesarias para proteger bienes constitucionales específicos y claramente identificables. Así lo había señalado la Corte, entre otras, en las sentencias C-089 de 1994, C-011 de 1994, C-540 de 2001 y C-181 de 2002, en las que advirtió que la ampliación injustificada de inhabilidades desnaturaliza el principio democrático y vulnera el derecho a la participación política.²¹

La SU-566/19 refuerza esta línea al adoptar expresamente una lectura pro homine del derecho político, conforme a la cual, ante varias interpretaciones posibles de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que maximice el derecho fundamental y minimice la restricción, siempre que el texto constitucional no sea

¹⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019.

²⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, párrs. sobre interpretación restrictiva del régimen de inhabilidades.

²¹ Corte Constitucional, sentencias C-089/94, C-011/94, C-540/01, C-181/02.

inequívoco en sentido contrario. Esta orientación se encuentra en armonía con el artículo 93 de la Constitución y con la jurisprudencia interamericana sobre derechos políticos (v.gr. *Caso Yatama vs. Nicaragua*).

iii). Independencia del control fiscal y prohibición de controlar la propia gestión

Ahora bien, la Corte no desconoce que el artículo 272 de la Constitución persigue una finalidad constitucional legítima y relevante: garantizar la independencia del control fiscal y evitar que quien resulte elegido contralor se encuentre en posición de controlar su propia gestión o la de entidades sobre las cuales haya ejercido poder decisorio relevante. Sin embargo, la SU-566/19 aclara que dicha finalidad no autoriza, por sí sola, la expansión del régimen de inhabilidades más allá de lo expresamente previsto.

En efecto, la Corte distingue con claridad entre la finalidad constitucional de la norma y los medios jurídicos legítimos para alcanzarla. Así, advierte que la independencia del control fiscal solo puede garantizarse mediante inhabilidades expresamente tipificadas, y no a través de construcciones interpretativas que presuman conflictos de interés abstractos o incidencias indirectas. En este sentido, la sentencia descarta que cualquier vínculo previo con la administración pública, o cualquier ejercicio funcional de control interno o disciplinario, pueda erigirse automáticamente en causal de inhabilidad.

Esta precisión resulta central: la prohibición de controlar la propia gestión no opera como una cláusula abierta o indeterminada, sino como un criterio de interpretación subordinado al texto constitucional, que exige verificar, de manera estricta, la concurrencia de los elementos normativos del artículo 272 CP. De lo contrario, se incurriría en una forma de moralización del derecho electoral, incompatible con el principio de legalidad y con la dogmática de los derechos fundamentales²².

iv) Razonabilidad y proporcionalidad en la restricción de derechos políticos

Finalmente, la SU-566 de 2019 incorpora un juicio implícito de razonabilidad y proporcionalidad en la interpretación del régimen de inhabilidades. La Corte parte de la premisa de que toda restricción al derecho a ser elegido debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, y que no es constitucionalmente admisible sacrificar el derecho político cuando existen alternativas interpretativas menos restrictivas y compatibles con el texto constitucional.

Desde esta óptica, la sentencia reafirma que la independencia del control fiscal no puede alcanzarse mediante inhabilidades implícitas, presuntas o extensivas, pues ello implicaría una restricción desproporcionada del derecho fundamental. La Corte, en consecuencia, opta por una solución que armoniza los valores en tensión: protege el control fiscal, pero sin desbordar el marco constitucional ni erosionar el principio democrático.

En suma, la teleología de la SU-566/19 se traduce en un mandato claro para el intérprete: las inhabilidades deben ser excepcionales, estrictas y expresas; el derecho político es la regla; y toda duda razonable debe resolverse a favor de la habilitación. Esta finalidad constitucional resulta determinante para el análisis del caso concreto y constituye uno de los pilares dogmáticos que blindan jurídicamente la elección cuando no se configuran de manera plena y concurrente los elementos normativos de la causal invocada.

IV.IV. Análisis Hermenéutico: métodos de interpretación utilizados en la SU-566/19

²² Bernal Pulido, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Universidad Externado de Colombia; García de Enterría, Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder (aplicado a la moralización del derecho público).

i) Hermenéutica constitucional estricta e interpretación restrictiva de normas limitadas

La Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 adopta de manera expresa una hermenéutica constitucional estricta para el análisis del régimen de inhabilidades, en cuanto estas normas constituyen limitaciones directas al ejercicio de derechos fundamentales, en particular al derecho político a acceder a cargos públicos. Desde esta perspectiva, la Corte parte de un postulado dogmático esencial: las normas restrictivas de derechos no admiten interpretación extensiva, ni pueden ser integradas por analogía o por consideraciones finalistas ajenas a su tenor normativo.

Este enfoque se inscribe en la tradición clásica de la hermenéutica jurídica. Friedrich Carl von Savigny advertía que las normas excepcionales o restrictivas “*no pueden ser extendidas más allá de los casos expresamente previstos por el legislador*”, en tanto constituyen una derogación puntual de la regla general de libertad²³. En el mismo sentido, Eduardo García de Enterría sostuvo que el principio de legalidad opera como “*un límite infranqueable frente a cualquier forma de creación judicial o administrativa del derecho restrictivo*”, especialmente cuando se trata de derechos fundamentales²⁴.

La Corte Constitucional acoge esta línea dogmática y la proyecta al ámbito del derecho electoral, señalando de manera categórica que no es constitucionalmente admisible que, bajo criterios finalistas o de conveniencia, se creen o amplíen inhabilidades no previstas expresamente. Con ello, la SU-566/19 fija una regla metodológica de interpretación: el análisis de inhabilidades debe ser literal, estricto y de subsunción, excluyendo cualquier forma de ponderación creativa que termine por ampliar el alcance del texto constitucional.

ii) Rechazo de la interpretación analógica, funcional y de las presunciones materiales

Uno de los aportes hermenéuticos más relevantes de la SU-566 de 2019 es el rechazo explícito de la interpretación analógica y funcional en materia de inhabilidades. La Corte descarta de forma expresa las equiparaciones basadas en similitudes fácticas, denominaciones del cargo o supuestas incidencias materiales, por considerar que tales razonamientos desbordan la competencia del intérprete y vulneran el principio de legalidad estricta.

En particular, la Corte rechaza tres prácticas interpretativas que habían ganado terreno en la jurisprudencia previa: (i) la analogía normativa, mediante la cual se trasladaban inhabilidades previstas para otros cargos; (ii) la equiparación funcional, que asimilaba funciones técnicas o disciplinarias al ejercicio de autoridad administrativa general; y (iii) las presunciones materiales de autoridad, basadas en riesgos abstractos o potenciales conflictos de interés. Todas ellas son calificadas como incompatibles con el régimen constitucional de derechos.

Esta postura es plenamente coherente con la doctrina electoral del Consejo de Estado, que ya había advertido que “*las inhabilidades no se presumen ni admiten analogía, pues constituyen excepciones al derecho general de acceso a cargos públicos*”²⁵. La SU-566/19 recoge este criterio y le otorga fuerza constitucional de cierre, impidiendo que el juez electoral o la autoridad administrativa reconstruyan el supuesto inhabilitante con base en inferencias o valoraciones subjetivas.

Desde la dogmática constitucional, este rechazo se explica porque la analogía —admisibles en otros ámbitos del derecho— resulta constitucionalmente improcedente cuando su efecto es restringir derechos fundamentales,

²³ Savigny, F. C. von, Sistema del derecho romano actual, t. I, Madrid, traducción española, sobre interpretación de normas excepcionales.

²⁴ García de Enterría, Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder, Civitas, Madrid.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2016-00041-00.

tal como lo ha sostenido Robert Alexy al señalar que toda restricción exige previsión normativa clara y justificación estricta, so pena de incurrir en una limitación ilegítima del derecho.²⁶

iii) Principio pro homine y maximización del derecho político

Finalmente, la SU-566 de 2019 incorpora de manera expresa el principio pro homine como criterio hermenéutico rector en el análisis de inhabilidades. Conforme al artículo 93 de la Constitución Política, cuando existan varias interpretaciones posibles de una norma que incide en derechos fundamentales, el intérprete está obligado a preferir aquella que otorgue mayor protección al derecho y menor restricción a su ejercicio.

Aplicado al derecho político, este principio implica que, ante la duda razonable sobre la configuración de una inhabilidad, debe prevalecer la interpretación que habilite y no aquella que excluya. La Corte es consistente con esta línea al reiterar que el acceso a cargos públicos constituye la regla general y que las inhabilidades, como excepciones, deben ser interpretadas de manera restrictiva y favorable a la participación democrática.

Este criterio se encuentra en armonía con la jurisprudencia interamericana de derechos humanos. En el Caso Yatama vs. Nicaragua, la Corte IDH sostuvo que las restricciones a los derechos políticos deben ser interpretadas de manera estricta y no pueden vaciar de contenido el derecho a la participación democrática²⁷. En el ámbito interno, la Corte Constitucional ha aplicado este enfoque en decisiones como las sentencias T-585 de 2002 y C-371 de 2014, reafirmando que el principio pro homine opera como regla de cierre hermenéutico frente a normas restrictivas.

En suma, desde el punto de vista hermenéutico, la SU-566 de 2019 consolida un modelo interpretativo garantista en materia de inhabilidades: interpretación estricta, rechazo de la analogía y de las equiparaciones funcionales, y aplicación preferente del principio pro homine. Este marco no solo orienta, sino que vincula el análisis del caso concreto, impidiendo que el intérprete electoral sustituya al Constituyente o restrinja el derecho político por vías indirectas o presuntivas.

iv) Extractos relevantes y literales de la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019

Con el propósito de fijar con claridad el alcance vinculante del precedente constitucional y de evitar interpretaciones fragmentarias, extensivas o descontextualizadas del régimen de inhabilidades aplicable a los contralores territoriales, se reproducen a continuación apartes literales de la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, directamente relacionados con la interpretación del artículo 272 de la Constitución Política y con el estándar hermenéutico exigido para restringir derechos políticos:

iv.i) Regla de interpretación restrictiva y prohibición de analogía

“No está de más recordar que las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva. Por tanto, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan.”²⁸

²⁶ Alexy, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005.

²⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, fundamento jurídico correspondiente, p. 26.

Este fragmento fija la regla hermenéutica estructural de la sentencia: las inhabilidades no pueden ser ampliadas por interpretación judicial o administrativa, ni siquiera con fundamento en finalidades constitucionalmente legítimas.

iv.ii) Concurrencia estricta de los elementos estructurales de la inhabilidad

“La causal requiere la concurrencia de los tres elementos, así que si faltare uno de ellos, no habría lugar a su configuración.”²⁹

Esta afirmación constituye el núcleo del test constitucional unificado, al imponer un estándar acumulativo y no flexible, que excluye cualquier forma de subsunción parcial o inferencial.

iv.iii) Regla de especialidad constitucional y límite a la extensión legal

“Por tal razón la inhabilidad consistente en el ejercicio de cargos o empleos públicos en la respectiva entidad territorial, previstas en el artículo 95 para los alcaldes, no son aplicables a los Contralores porque en tales casos se aplica de preferencia la causal especial prevista en la Constitución para ellos.”³⁰

Este aparte cierra definitivamente la posibilidad de extender, por vía legal o interpretativa, inhabilidades ajenas al artículo 272 de la Constitución Política.

iv.iv) Regla de cierre pro homine en materia de derechos políticos

“En este sentido, entre dos interpretaciones posibles siempre se deberá elegir aquella que haga efectivos los principios y valores constitucionales en que se funda el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos. Lo anterior, en función de los principios pro homine, pro libertatis y de favorabilidad, en virtud de los cuales el operador jurídico debe preferir la interpretación “que limite en menor medida (...) el derecho de las personas a acceder a cargos públicos”⁷⁴, de manera que “traslada la carga de la argumentación desde la defensa del derecho a la justificación del límite, por lo que los conflictos se resuelven en favor del primero”⁷⁵.”³¹

(...)

La Corte Constitucional se ha referido en reiterada jurisprudencia⁷⁶ al principio pro homine, en relación con el cual ha dicho:

“(…), es necesario tener en cuenta además que de acuerdo con el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siempre habrá de preferirse la hermenéutica que resulte menos restrictiva de los derechos establecidos en ellos.

²⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

³⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

³¹ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 24 y 25.

Cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos a que aluden los tratados de derechos humanos conocida también como principio pro homine, que tanto la jurisprudencia de la Comisión Interamericana⁷⁷ como de la Corte Constitucional han aplicado en repetidas ocasiones⁷⁸.³²

Estos fragmentos expresan de manera directa la aplicación del principio pro homine como regla de cierre hermenéutico, obligatoria para autoridades administrativas y jueces electorales.

V. CONTENIDO MATERIAL DE LA REGLA UNIFICADA (SU-566/19): ELEMENTOS ESTRUCTURALES Y PROHIBICIÓN DE EXTENSIÓN

A partir de la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, el régimen de inhabilidades aplicable a la elección de contralores territoriales quedó estructurado sobre un test normativo de configuración estricta, integrado por elementos concurrentes y de verificación acumulativa. Dicha regla unificada no solo redefine el alcance del artículo 272 de la Constitución Política, sino que impone un método de análisis de subsunción, excluyendo valoraciones finalistas o interpretaciones expansivas. En consecuencia, resulta necesario identificar y desarrollar el contenido material de cada uno de los elementos estructurales que conforman la inhabilidad constitucional prevista en el artículo 272 de la Constitución Política.

Antes de desarrollar los elementos estructurales del test (temporal, jerárquico-material y territorial), resulta pertinente fijar las reglas hermenéuticas que gobiernan su aplicación, pues constituyen el “marco de subsunción” impuesto por la SU-566 de 2019 para evitar lecturas expansivas del artículo 272 constitucional. En primer lugar, rige la reserva normativa estricta: las inhabilidades, por ser restricciones severas a derechos políticos, solo pueden provenir de texto expreso constitucional o legal, de modo que no es admisible derivarlas de principios generales, finalidades abstractas o construcciones por analogía.

En segundo término, se impone la tipicidad cerrada del supuesto de hecho, lo que exige correspondencia exacta entre sujeto, cargo o función, nivel territorial y periodo temporal. De ahí que el examen no pueda operar por aproximaciones o semejanzas funcionales, sino por verificación estricta de los elementos normativos concurrentes. En tercer lugar, se proscribe la creación judicial o administrativa de inhabilidades: ni el juez electoral ni la corporación electora pueden suplir vacíos normativos, integrar el texto constitucional o ampliar sus categorías a partir de valoraciones de conveniencia.

Finalmente, como regla de cierre, en caso de duda razonable sobre la configuración del supuesto inhabilitante, debe preferirse la interpretación que maximice el derecho de acceso a cargos públicos, preservando la regla general democrática de habilitación. En este mismo horizonte garantista, las restricciones deben mantenerse dentro de un estándar de razonabilidad constitucional, en cuanto no pueden operar de manera desbordada o desproporcionada respecto de la finalidad de independencia del control fiscal que informa el artículo 272 superior.

Precisado lo anterior, y bajo el entendido de que la configuración de la inhabilidad prevista en el artículo 272 superior exige un juicio de subsunción estricta, se procede a desarrollar, en su orden, los elementos estructurales del test unificado fijado por la Sentencia SU-566 de 2019 —temporal, jerárquico-material y territorial—, así como la regla transversal de prohibición de interpretación extensiva, en cuanto delimitan el

³² Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 24 y 25.

estándar jurídico aplicable para determinar si en el caso concreto se configura o no la causal constitucional invocada.

V.I. Elemento temporal: “dentro del año anterior” como presupuesto necesario, pero no suficiente

El primer componente del test unificado se relaciona con el elemento temporal, esto es, la exigencia de que el desempeño del cargo o función pública relevante haya ocurrido dentro del año anterior a la elección. Este elemento opera como un presupuesto normativo de habilitación del juicio de inhabilidad: si no se acredita, el análisis queda cerrado por ausencia del supuesto básico de la causal; si se acredita, el examen apenas se habilita, pero no se concluye por sí solo la inhabilidad.

La SU-566/19, al reconducir la interpretación del artículo 272 superior, advierte que el juicio de inhabilidad no admite análisis fragmentarios ni conclusiones parciales sustentadas en un solo componente del supuesto de hecho. En otras palabras, el elemento temporal es condición necesaria, pero jamás suficiente: su verificación debe articularse con los demás elementos estructurales, pues la causal responde a un diseño constitucional cerrado y tipificado.

En esa línea, la Corte fija una regla metodológica decisiva: la inhabilidad exige verificación integral del supuesto normativo, lo que impide derivar consecuencias por el solo hecho de constatar la cercanía temporal del desempeño. De ahí que el elemento temporal, aun acreditado, solo habilita el examen de los componentes jerárquico y territorial, sin desplazar el deber de subsunción estricta impuesto por el precedente unificado.

V.II. Elemento jerárquico-material: ejercicio de autoridad administrativa general, no funciones técnicas o regladas

El segundo componente del test unificado corresponde al elemento jerárquico-material, referido a la naturaleza del cargo y al tipo de potestades efectivamente ejercidas. La SU-566/19 delimita que el análisis debe centrarse en si el empleo desempeñado comporta autoridad administrativa general en términos constitucionales, lo cual supone, en esencia, facultades de dirección institucional, adopción de decisiones administrativas autónomas, conducción general de la entidad, o manifestaciones de gobierno administrativo relevantes. Bajo esta comprensión, quedan excluidas las funciones meramente técnicas, asesoras o estrictamente regladas, aun cuando conlleven actuaciones de trámite, impulso o dirección procedimental.

Lo determinante, entonces, no es la denominación del empleo, ni su ubicación nominal en una estructura administrativa, sino la calificación jurídica del poder ejercido, en clave constitucional. Este punto es crucial porque la Corte rechaza que se pueda convertir un rol técnico o procedimental en autoridad administrativa general por vías indirectas (equivalencias funcionales, aproximaciones finalistas o presunciones de incidencia).

En conexión con ello, la SU-566/19 reitera que el intérprete está vedado de ampliar el supuesto normativo mediante lecturas extensivas: tratándose de restricciones severas al derecho político, el análisis debe permanecer en el plano de la tipicidad y la subsunción. En consecuencia, el elemento jerárquico-material solo se satisface cuando se acredita un ejercicio real y directo de autoridad administrativa general dentro del marco constitucional, no cuando se constata el desempeño de una función reglada o interna.

V.III. Elemento territorial: coincidencia relevante de circunscripción y prohibición de traslados entre niveles territoriales

El tercer componente estructural es el elemento territorial, que impone verificar la existencia de una coincidencia territorial relevante entre el ámbito donde se ejerció la autoridad (si la hubo) y el ámbito donde se pretende ejercer el cargo de contralor territorial. La SU-566/19 incorpora este elemento precisamente para evitar una extensión artificial del régimen de inhabilidades a partir de vínculos geográficos meramente formales, o de presunciones sobre influencia indirecta en un municipio por el solo hecho de que una entidad departamental opere físicamente allí.

En términos dogmáticos, el elemento territorial cumple una función de cierre: delimita la finalidad del artículo 272 superior (independencia del control fiscal territorial) a contextos en los cuales exista un riesgo constitucionalmente relevante de controlar la propia gestión dentro del ámbito territorial correspondiente. Por ello, el traslado mecánico de efectos inhabilitantes entre niveles distintos (departamental - municipal) exige un respaldo normativo que no puede presumirse.

Así, en la medida en que el artículo 272 consagra un régimen especial de inhabilidad, el elemento territorial debe leerse como una exigencia de correspondencia estricta entre niveles y circunscripciones. En consecuencia, no es jurídicamente admisible inferir coincidencia territorial por razones de domicilio de la entidad, lugar de prestación del servicio, o presencia operativa, si ello no se traduce en el tipo de incidencia territorial que el test constitucional exige. Este elemento, al igual que los demás, opera de manera acumulativa y excluyente: su ausencia impide la configuración de la causal.

V.IV. Prohibición expresa de interpretación extensiva: tipicidad cerrada y rechazo de analogía legis e iuris

A manera de regla transversal, la SU-566/19 incorpora una prohibición estricta de interpretación extensiva, anclada en la naturaleza excepcional de las inhabilidades. En palabras de la Corte, “*las prohibiciones (...) son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva, lo que excluye la analogía (...) y la interpretación extensiva*”³³. Este mandato se proyecta como límite directo al operador jurídico: ni el juez electoral ni la corporación electora pueden ampliar el alcance del artículo 272 por razones de conveniencia institucional o por una comprensión moralizante del conflicto de interés.

El mismo criterio se refuerza al señalar que en la aplicación de normas prohibitivas el intérprete debe ceñirse a lo expresamente previsto, sin ampliar el “*natural y obvio alcance*” del supuesto normativo³⁴. Por eso, la SU-566/19 reconduce el debate hacia un estándar de subsunción: la inhabilidad no es una categoría abierta, sino una causal tipificada cuya configuración depende de la verificación estricta y concurrente de sus elementos.

En ese marco, la Corte fija la regla estructural que resume el test unificado: “*La causal requiere la concurrencia de los tres elementos, así que si faltare uno de ellos, no habría lugar a su configuración.*”³⁵ Esta afirmación tiene un efecto directo en el caso concreto: impide sostener inhabilidad con base en aproximaciones parciales, analogías funcionales o inferencias sobre incidencia territorial. Lo único constitucionalmente admisible es acreditar, con prueba cierta, los tres elementos estructurales, bajo interpretación restrictiva y tipicidad cerrada.

Precisado lo anterior, y bajo el entendido de que la configuración de la inhabilidad prevista en el artículo 272 superior exige un juicio de subsunción estricta, se procede a desarrollar, en su orden, los elementos

³³ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

³⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 26.

³⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

estructurales del test unificado fijado por la Sentencia SU-566 de 2019 —temporal, jerárquico-material y territorial—, así como la regla transversal de prohibición de interpretación extensiva, en cuanto delimitan el estándar jurídico aplicable para determinar si en el caso concreto se configura o no la causal constitucional invocada.

VI. DISTINCIÓN ENTRE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y FUNCIÓN DISCIPLINARIA

VI.I. Diferencia orgánica y funcional entre autoridad administrativa y potestad disciplinaria

Uno de los ejes dogmáticos centrales para la correcta aplicación del artículo 272 de la Constitución Política —según la regla unificada fijada en la Sentencia SU-566 de 2019— consiste en diferenciar con precisión conceptual y normativa el ejercicio de autoridad administrativa general de la potestad disciplinaria, evitando equiparaciones funcionales que conduzcan a la ampliación indebida del régimen de inhabilidades.

Desde una perspectiva orgánica, la autoridad administrativa general se predica de aquellos cargos que, por su ubicación en la estructura del Estado, ejercen dirección superior de la administración, ostentan capacidad decisoria autónoma, representan institucionalmente a la entidad y participan en la definición, orientación o ejecución de políticas públicas, con efectos externos y generales. Se trata, en términos clásicos del derecho administrativo, de funciones de gobierno, conducción o mando, propias de niveles directivos con poder de decisión material sobre la gestión pública.

En contraste, la función disciplinaria, incluso cuando es ejercida por dependencias internas con autonomía técnica, se inscribe dentro de una potestad jurídica reglada, de carácter instrumental y garantista, cuyo objeto exclusivo es la verificación de la conducta funcional de los servidores públicos, conforme a procedimientos estrictamente definidos por la ley. Su ejercicio no comporta gobierno administrativo ni dirección institucional, sino aplicación técnica de normas disciplinarias en el marco del principio de legalidad estricta.

La Corte Constitucional ha sido clara en señalar que no toda función pública ni toda potestad sancionatoria constituye ejercicio de autoridad administrativa, pues esta última exige un contenido decisorio sustantivo y general que trascienda la mera aplicación reglada del derecho.

VI.II. Inexistencia de autoridad administrativa general en el ejercicio de la función disciplinaria

La autoridad administrativa general, a la que alude el artículo 272 constitucional en clave de inhabilidad, no puede definirse de manera material o extensiva a partir del solo hecho de que una función incluya facultades de decisión, investigación o sanción. Por el contrario, conforme a la SU-566 de 2019, el análisis debe centrarse en si el cargo comporta dirección administrativa, poder jerárquico general, autonomía decisoria política o incidencia directa en la gestión pública territorial.

En este sentido, la potestad disciplinaria:

- Se ejerce dentro de un procedimiento legalmente establecido (Ley 1952 de 2019).
- Carece de discrecionalidad política o administrativa.
- No implica definición de políticas públicas ni orientación de la gestión institucional.
- No conlleva representación legal, ordenación del gasto ni dirección general de la entidad.
- Se agota en el ámbito interno y funcional de la administración.

La Corte Constitucional ha advertido que equiparar funciones disciplinarias con autoridad administrativa general implica una interpretación extensiva prohibida, pues se confunden categorías normativas distintas y se amplía artificialmente el supuesto de hecho de la inhabilidad constitucional, en contravía del principio democrático y del derecho fundamental a ser elegido.

Esta distinción ha sido también reiterada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, al precisar que el ejercicio de funciones sancionatorias internas no equivale per se al ejercicio de autoridad administrativa general, aun cuando el cargo tenga denominación directiva o asesoría especializada.

VI.III. El control interno disciplinario no puede asimilarse a dirección o autoridad administrativa general.

La función de control interno disciplinario constituye un mecanismo de autocontrol institucional, orientado a garantizar la legalidad, la ética pública y la responsabilidad funcional de los servidores, pero no una instancia de gobierno administrativo. Su finalidad es correctiva y garantista, no directiva ni gerencial.

Desde la dogmática del derecho administrativo colombiano, el control interno —incluido el disciplinario— se concibe como una función transversal y auxiliar, que no desplaza ni sustituye las competencias propias de la administración activa. Así lo ha explicado la doctrina nacional al señalar que:

*“... el control interno no gobierna la administración, sino que la observa, evalúa y corrige dentro de parámetros legales estrictos, sin sustituir la voluntad decisoria de los órganos de dirección”.*³⁶

Esta caracterización resulta plenamente concordante con el diseño normativo del control disciplinario en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), que configura dicha función como una potestad estrictamente reglada, sometida a legalidad estricta, carente de discrecionalidad política o administrativa, y orientada exclusivamente al juzgamiento de conductas funcionales, no a la definición de políticas públicas ni a la conducción de la gestión administrativa. En consecuencia, aun cuando la función disciplinaria comporte facultades de instrucción, impulso procesal o adopción de decisiones dentro del trámite disciplinario, ello no la transforma en ejercicio de autoridad administrativa general.

Identificar el ejercicio del control interno disciplinario con autoridad administrativa general implicaría, desde una perspectiva constitucional, incurrir en varias distorsiones dogmáticas: (i) desconocer la finalidad funcional del control interno; (ii) desdibujar la diferencia estructural entre administración activa y función de control; (iii) introducir una inhabilidad implícita no prevista por el Constituyente; y (iv) vulnerar la regla de interpretación restrictiva que gobierna las limitaciones al derecho fundamental a acceder a cargos públicos (art. 40 CP). Tales consecuencias resultan incompatibles con el mandato de tipicidad cerrada que rige el régimen de inhabilidades.

En línea con lo anterior, la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 exige que el ejercicio de autoridad administrativa relevante para efectos del artículo 272 de la Constitución Política sea real, efectivo, general y normativamente verificable, y no una autoridad inferida por analogía funcional o por la sola existencia de competencias técnicas o sancionatorias. La Corte fue enfática en advertir que el intérprete no está autorizado para ampliar el alcance de las inhabilidades mediante razonamientos finalistas o equiparaciones materiales, pues ello comportaría una restricción indebida del derecho político a ser elegido.

³⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo y Control de la Administración. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, varias ediciones. En el mismo sentido: Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, cap. sobre control de la administración.

De esta manera, a la luz del precedente constitucional vinculante, el control interno disciplinario no es asimilable a dirección administrativa, ni puede considerarse, por sí mismo, como ejercicio de autoridad administrativa general. Solo cuando concurren de manera estricta los elementos estructurales del test unificado —en especial, la titularidad de potestades de dirección administrativa general y la coincidencia territorial exigida— podría abrirse paso a un juicio de inhabilidad. En ausencia de tales presupuestos, cualquier conclusión en sentido contrario supondría una extensión interpretativa proscrita por la SU-566 de 2019 y por la jurisprudencia electoral posterior.

VI.IV. Regla dogmática aplicable

De lo expuesto se desprende una regla dogmática de aplicación obligatoria para el análisis de inhabilidades derivadas del artículo 272 constitucional, consistente en que el examen debe mantenerse anclado en una subsunción estricta y en la verificación concurrente de los elementos estructurales del test unificado, proscribiéndose cualquier equiparación funcional o ampliación material del concepto de autoridad administrativa general. Esta regla opera como criterio de cierre y como parámetro de control de legalidad, en tanto delimita el alcance de la restricción al derecho político de acceso a cargos públicos.

El ejercicio de funciones disciplinarias internas —aun cuando impliquen investigación, instrucción o adopción de decisiones procesales dentro de un procedimiento reglado— no configura, por sí mismo, ejercicio de autoridad administrativa general para efectos de la inhabilidad del artículo 272 de la Constitución Política, salvo que (i) exista previsión normativa expresa aplicable al caso; y (ii) concurren, de manera plena y acumulativa, los elementos estructurales del test unificado (temporal, jerárquico-material y territorial).

En consecuencia, la sola existencia de potestades disciplinarias —incluida la práctica de pruebas, citaciones o decisiones propias del trámite— no habilita una conclusión automática de inhabilidad, pues ello supondría trasladar al artículo 272 superior un entendimiento extensivo del concepto de autoridad, vedado por la SU-566 de 2019. Por el contrario, el operador jurídico debe verificar si el cargo comporta auténtica dirección administrativa general y si, además, existe coincidencia territorial relevante, sin que sea admisible suplir la ausencia de alguno de los elementos mediante presunciones, inferencias o construcciones finalistas.

Esta regla, derivada del precedente constitucional de unificación y observada por la jurisprudencia contencioso-electoral posterior, resulta determinante para excluir interpretaciones expansivas que pretendan convertir funciones técnicas o de control interno en supuestos inhabilitantes no previstos por el ordenamiento superior, preservando la seguridad jurídica del proceso electivo y la vigencia efectiva del derecho fundamental a ser elegido.

VII. ARMONIZACIÓN CON LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ELECTORAL (SECCIÓN QUINTA) POSTERIOR A LA SU-566/19

Con posterioridad a la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, la Sección Quinta del Consejo de Estado — en su condición de juez de la nulidad electoral— reordenó el examen de inhabilidades en elecciones de contralores bajo una premisa metodológica: el control de legalidad no autoriza reconstrucciones finalistas del régimen de inhabilidades, sino un juicio estricto de tipicidad y subsunción, presidido por el carácter excepcional de toda restricción a derechos políticos. En esa línea, la Sala ha enfatizado que el debate ya no puede resolverse por intuiciones, ni por equiparaciones funcionales, sino por la acreditación probatoria y la verificación acumulativa de los elementos normativos exigidos por el artículo 272 superior, interpretado conforme a la SU-566/19.

En asuntos de contralores, la discusión contenciosa se ha concentrado en precisar cuál es el régimen aplicable: (i) el régimen especial constitucional del artículo 272 C.P. como regla de partida, y (ii) la eventual operatividad —excepcional y condicionada— de remisiones legales, sin convertirlas en una traslación automática de inhabilidades previstas para otras autoridades territoriales. En providencias de la propia Sección Quinta, al reseñar la controversia, se dejó claro que el problema consiste en establecer si las inhabilidades aplicables son las consagradas en el artículo 272 de la Constitución o si se hacen extensivas las previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, para lo cual se deberá tener en cuenta que esta última interpretación fue prohibida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-566 de 2019. Esta formulación es jurídicamente valiosa para el caso Neiva porque fija el marco correcto del debate: el estándar no es expansivo, sino de estricta compatibilidad constitucional.

Ahora bien, la Sección Quinta también ha entendido que la SU-566/19 opera como regla de cierre frente a la extensión de inhabilidades por remisión: no basta invocar el artículo 95 de la Ley 136/94 para sostener la exclusión, porque la compatibilidad depende de superar el filtro de especialidad, razonabilidad y aplicabilidad concreta. En esa perspectiva, el razonamiento que pretende activar causales por incidencias indirectas, o por la sola denominación del cargo o el ejercicio de potestades regladas, se enfrenta al límite estructural de la SU-566/19: la inhabilidad no se configura por analogías ni por moralización del juicio electoral, sino por el encaje estricto del supuesto fáctico en la causal constitucional aplicable.

Bajo ese marco metodológico, la Sección Quinta ha delimitado con especial claridad el punto neurálgico que suele proponerse en controversias sobre contralores: si el régimen aplicable es el especial del artículo 272 C.P., o si resulta posible —y bajo qué condiciones— activar la remisión legal hacia inhabilidades previstas para otras autoridades. Precisamente, en el Auto de segunda instancia de 4 de agosto de 2022 la Sala identificó la tensión interpretativa entre el inciso 10 del artículo 272 C.P. y el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, al reseñar que la prohibición constitucional “*No podrá ser elegido... quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal*”³⁷. Esta cita es relevante porque muestra que, aun cuando la controversia se plantee en términos de ocupación de cargo público, el análisis debe permanecer anclado al texto constitucional y a sus elementos definitorios, sin derivaciones expansivas.

En el mismo proveído, al ocuparse de la lectura sistemática del artículo 272 C.P. (tras la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019) y su relación con las prohibiciones legales, la Sección Quinta precisó una regla orgánico-competencial de primer orden: para el acceso al cargo de contralor territorial, la limitación “*solo es aplicable*” a empleos públicos “*de la rama ejecutiva del respectivo nivel*”, razón por la cual “*no es extensible a los concernientes a las ramas legislativa y judicial ni a los órganos de control o de otra organización autónoma*”³⁸. Esta delimitación cumple una función dogmática decisiva: impide trasladar efectos inhabilitantes hacia ámbitos orgánicos distintos a los expresamente comprendidos por la norma superior, y reafirma que el juicio es normativo, no de analogía institucional o de influencia presunta.

Adicionalmente, la providencia deja trazabilidad interna del precedente de la propia Sección Quinta al señalar que esa comprensión ha sido reiterada por la Sala y al remitir expresamente a decisiones anteriores, entre ellas: (i) una providencia del 22 de abril de 2021, citada como soporte de la regla orgánica recién expuesta; y (ii) el radicado 70001-23-33-000-2020-00035-01, mencionado como antecedente sobre la coexistencia y compatibilidad entre la inhabilidad constitucional y la del artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994 (con remisión

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia de segunda instancia, 4 ago. 2022, Rad. 66001-23-33-000-2022-00075-01, p. 3 (cita del inciso 10 del art. 272 C.P.: “No podrá ser elegido...”)

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia de segunda instancia, 4 ago. 2022, Rad. 66001-23-33-000-2022-00075-01, p. 15 (regla: “rama ejecutiva del respectivo nivel... no es extensible...”).

posterior al radicado 50001-23-33-000-2022-00104-01).³⁹ Con ello, la Sala no solo aplica el parámetro constitucional, sino que consolida una línea que exige cautela máxima frente a intentos de extensión automática de inhabilidades legales al contralor: cualquier remisión está sujeta a examen estricto de compatibilidad normativa y, sobre todo, al respeto del régimen especial constitucional.

En suma, la línea post-SU-566/19 consolida tres consecuencias metodológicas aplicables al caso Neiva: (i) el órgano elector (Concejo) debe decidir con subsunción estricta, no con apreciaciones finalistas; (ii) la carga de estructurar la inhabilidad exige prueba cierta de los elementos normativos; y (iii) cualquier extensión por remisión legal está sometida al filtro de aplicabilidad estricta definido por la SU-566/19, de manera que, si hay duda razonable o falta de compatibilidad con el 272 C.P., no procede restringir el derecho político de acceso al cargo.

VIII. REGLA DE DECISIÓN APLICABLE A LA CORPORACIÓN ENCARGADA DEL ACTO DE ELECCIÓN

Del marco normativo y jurisprudencial expuesto se desprende que el Concejo Municipal de Neiva, en cuanto corporación competente para adoptar el acto administrativo electoral de elección del Contralor Municipal, debe conducir su actuación dentro de un estándar reforzado de legalidad, propia de las decisiones que inciden directamente en el derecho fundamental de acceso a cargos públicos. En esa medida, el punto de partida ineludible es la prevalencia del régimen especial y cerrado previsto en el artículo 272 de la Constitución Política, cuya interpretación —por tratarse de una limitación a derechos políticos— debe ser estricta y no admite ampliaciones por vía hermenéutica.

En particular, la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 fijó la regla metodológica obligatoria para el juicio de inhabilidades de contralores territoriales: el examen es de tipicidad y subsunción, no de conveniencia, sospecha o finalidad abstracta. Por ello, la decisión institucional sobre eventuales solicitudes de exclusión no puede apoyarse en presunciones (por el nombre del empleo, por la pertenencia a una entidad o por la sola existencia de potestades disciplinarias), sino en la verificación concurrente de los elementos estructurales del test definido por la Corte, en tanto *“la causal requiere la concurrencia de los tres elementos, así que si faltare uno de ellos, no habría lugar a su configuración”*.⁴⁰

En consecuencia, el Concejo Municipal debe: (i) aplicar de manera preferente el art. 272 C.P. como norma especial; (ii) realizar el examen de inhabilidad bajo un estándar estricto, verificando de forma acumulativa los elementos del test unificado por SU-566/19; (iii) abstenerse de excluir aspirantes con fundamento en analogías, extensiones, presunciones o equiparaciones funcionales, pues la SU-566/19 proscribió la interpretación extensiva y la analogía en normas prohibitivas; y (iv) motivar cualquier determinación con base en hechos plenamente acreditados, en el expediente, y en el precedente constitucional vinculante, de modo que la decisión sea controlable en sede de legalidad y compatible con el principio democrático y el derecho de participación.

IX. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

IX.I. Delimitación precisa del supuesto fáctico sometido a análisis

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de segunda instancia, 4 ago. 2022, Rad. 66001-23-33-000-2022-00075-01, p. 15–16, n. 29 (remisiones a Rad. 70001-23-33-000-2020-00035-01 y Rad. 50001-23-33-000-2022-00104-01, y mención de providencia del 22 abr. 2021).

⁴⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, SU-566/19, 27 nov. 2019, Exp. T-7.244.019, p. 29.

NICOLAS GUTIÉRREZ QUINTERO
ABOGADO ESPECIALIZADO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Del examen integral de las reclamaciones ciudadanas allegadas al expediente se advierte que el reproche formulado no cuestiona la legalidad del procedimiento de convocatoria, ni la observancia de las etapas previstas en la Resolución No. 101 de 2025, sino que se contrae exclusivamente a la presunta inhabilidad constitucional del ciudadano Cristian Renato González Pérez, derivada de su vinculación laboral —incluso vigente— con el Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo”, entidad constituida como Empresa Social del Estado (E.S.E.) del orden departamental.

Las comunicaciones ciudadanas sostienen que dicha vinculación, específicamente en el ámbito de Control Interno Disciplinario, y el ejercicio de funciones propias de la instrucción disciplinaria (impulso procesal, práctica y decreto de pruebas, citaciones y elaboración de proyectos de decisión), configurarían un supuesto de ejercicio de autoridad administrativa dentro del año anterior a la elección, lo cual —en criterio de los peticionarios— activaría la causal de inhabilidad prevista en el artículo 272 de la Constitución Política, o permitiría su extensión por remisión legal.

Ahora bien, del acervo documental oficialmente remitido por el Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo”, consistente en certificación laboral, manual específico de funciones y acto administrativo de posesión, así como de las respuestas institucionales allegadas por la Universidad del Tolima en su condición de operador técnico del proceso, se encuentran plenamente acreditados, sin controversia fáctica alguna, los siguientes extremos objetivos:

1. El ciudadano Cristian Renato González Pérez se encuentra vinculado a la E.S.E. Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo” en el empleo de Asesor, Código 105, Grado 07, adscrito orgánicamente al área de Control Interno Disciplinario.
2. La entidad empleadora es una Empresa Social del Estado del orden departamental, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, conforme al régimen previsto en las Leyes 100 de 1993 y 489 de 1998.
3. Las funciones efectivamente asignadas, conforme al manual específico de funciones y al marco normativo aplicable (Ley 1952 de 2019), corresponden exclusivamente a actividades de instrucción disciplinaria, esto es:
 - investigación preliminar y formal,
 - impulso procesal,
 - práctica y decreto de pruebas,
 - elaboración de proyectos de decisiones disciplinarias,

sin que el empleo comporte:

- facultades de dirección administrativa general,
 - representación legal de la entidad,
 - ordenación del gasto,
 - adopción de políticas institucionales,
 - ni conducción general de la administración hospitalaria.
4. El cargo desempeñado se inscribe, por tanto, en el ámbito de una función técnica, reglada y garantista, sometida a legalidad estricta, propia del control interno disciplinario, y no en el ejercicio de potestades de gobierno o dirección administrativa.

En consecuencia, el núcleo del problema jurídico no reside en el nombre del cargo ni en la pertenencia orgánica a una entidad pública, sino en determinar —a la luz del precedente constitucional vinculante— si ese desempeño laboral satisface de manera estricta y concurrente los elementos estructurales del test fijado por la Sentencia SU-566 de 2019, a saber:

- sí el empleo desempeñado encuadra normativamente en el concepto constitucional de cargo público relevante en la rama ejecutiva,
- sí comporta ejercicio de autoridad administrativa general, y
- sí existe coincidencia territorial relevante con el ámbito del cargo de Contralor Municipal de Neiva.

Debe resaltarse que las comunicaciones ciudadanas no controvierten ninguno de estos hechos objetivos debidamente acreditados, sino que pretenden derivar consecuencias jurídicas a partir de razonamientos inferenciales, consistentes en:

- asimilar la instrucción disciplinaria al ejercicio de autoridad administrativa general, mediante una equiparación funcional,
- o inferir una incidencia territorial automática por el solo hecho de que la E.S.E. tenga presencia física u operativa en el municipio de Neiva.

Este tipo de razonamientos, sin embargo, no se apoyan en el texto constitucional ni en el precedente vinculante, sino en aproximaciones funcionales y extensivas que la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 proscribire de manera expresa.

Por ello, el hecho debatido se circunscribe estrictamente a determinar si el desempeño del ciudadano Cristian Renato González Pérez, (i) encaja de manera completa y estricta en la causal del artículo 272 de la Constitución Política, conforme al test unificado; y/o (ii) habilita una extensión excepcional por remisión legal (artículos 163 literal c) y 95.2 de la Ley 136 de 1994), pese a la regla de cierre constitucional fijada por la Corte, cuestión que solo puede resolverse bajo un juicio de subsunción estricta y no por analogía funcional o presunciones materiales.

Precisado el supuesto fáctico relevante y delimitado el alcance real de las reclamaciones ciudadanas —que no controvierten los hechos acreditados, sino que proponen una determinada calificación jurídica de los mismos—, corresponde ahora aplicar el test constitucional unificado fijado por la Sentencia SU-566 de 2019 para el análisis de la inhabilidad prevista en el artículo 272 de la Constitución Política. En consecuencia, el examen se desarrollará de manera secuencial, estricta y acumulativa, verificando, en su orden, los elementos temporal, jerárquico-material y territorial, así como la eventual procedencia —o improcedencia— de una extensión por remisión legal, bajo el entendido de que la ausencia de cualquiera de estos componentes excluye, por mandato constitucional, la configuración de la causal de inhabilidad.

IX.II. Aplicación del test SU-566/19 al artículo 272 C.P. (temporal, jerárquico-material y territorial)

Precisado el supuesto fáctico relevante y delimitado el alcance jurídico de las reclamaciones ciudadanas, corresponde aplicar al caso concreto el test constitucional unificado fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 para el análisis de la inhabilidad prevista en el artículo 272 de la Constitución Política. Dicho examen no admite aproximaciones globales ni inferencias generales, sino que exige una verificación secuencial, estricta y acumulativa de los presupuestos normativos que estructuran la causal.

En ese marco, el análisis debe desarrollarse factor por factor, atendiendo a la función específica que cumple cada uno dentro del juicio de subsunción: el elemento temporal, como presupuesto habilitante del examen; el elemento jerárquico-material, como criterio sustantivo de delimitación del tipo de poder ejercido; y el elemento territorial, como factor de cierre que concreta la finalidad constitucional de independencia del control fiscal. Solo la concurrencia íntegra de estos factores permite jurídicamente la configuración de la inhabilidad, mientras que la ausencia de cualquiera de ellos impide, por mandato constitucional, restringir el derecho fundamental a ser elegido.

Bajo este estándar, se procede a examinar, en su orden, cada uno de los factores exigidos por el artículo 272 superior, interpretado conforme al precedente vinculante de la SU-566 de 2019.

IX.II.I. Elemento temporal.

Conforme al precedente vinculante fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, la verificación del elemento temporal cumple una función estrictamente habilitante dentro del juicio de inhabilidad previsto en el artículo 272 de la Constitución Política: su constatación únicamente permite activar el examen, pero no legitima por sí sola una decisión restrictiva de derechos, en la medida en que el juicio constitucional exige una subsunción integral, estricta y acumulativa del supuesto normativo y proscribire conclusiones construidas por aproximación, inferencias o fragmentos aislados del tipo inhabilitante. En otros términos, el estándar unificado impone que la inhabilidad solo pueda declararse cuando el supuesto fáctico encaje plenamente en todos los componentes estructurales exigidos por el artículo 272 superior, interpretado bajo el canon de interpretación restrictiva aplicable a normas prohibitivas que limitan derechos políticos.

En el caso concreto, la elección del Contralor Municipal de Neiva ha sido fijada para el lunes 22 de diciembre de 2025. En consecuencia, el intervalo jurídicamente relevante para la verificación del elemento temporal corresponde al período comprendido entre el 22 de diciembre de 2024 y el 21 de diciembre de 2025, por tratarse del “año inmediatamente anterior” al acto electoral, en los términos del artículo 272 constitucional.

A partir de la documentación incorporada al expediente y remitida por la E.S.E. Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo” —en particular, certificación laboral, manual específico de funciones y acto de posesión— se advierte que el ciudadano Cristian Renato González Pérez se encuentra vinculado (incluso de manera vigente) en el empleo de Asesor, Código 105, Grado 07, adscrito al área de Control Interno Disciplinario. Este conjunto probatorio permite tener por acreditado, para efectos del examen constitucional, el presupuesto cronológico exigido por el artículo 272 superior, en cuanto se trata de la ocupación de un empleo público dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

No obstante, aun estando satisfecho dicho presupuesto temporal, debe precisarse —por razones de estricta legalidad, reserva normativa y acatamiento del precedente— que este elemento no es concluyente ni puede erigirse en fundamento autónomo de exclusión. Su acreditación opera únicamente como condición de procedencia del análisis, habilitando el paso metodológico siguiente del test, sin que resulte jurídicamente admisible convertir la cercanía temporal en una presunción de inhabilidad, ni derivar de ella consecuencias restrictivas del derecho político a ser elegido al margen del examen material y territorial que exige el artículo 272 de la Constitución interpretado conforme a la SU-566 de 2019. En consecuencia, verificado el elemento temporal, el análisis debe continuar con la determinación del componente jerárquico-material y, especialmente, del componente territorial, cuya ausencia cierra el juicio de inhabilidad por falta de subsunción completa.

IX.II.II. Elemento jerárquico-material: El ejercicio de funciones disciplinarias no equivale a ejercicio de autoridad administrativa general.

El segundo componente del test constitucional unificado corresponde al elemento jerárquico-material, cuyo análisis no se agota en la mera constatación de que el aspirante haya ocupado un empleo público, ni siquiera en que dicho empleo se encuentre adscrito orgánicamente a una entidad perteneciente a la rama ejecutiva. Conforme a la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, el examen debe dirigirse a establecer si el cargo efectivamente comportó el ejercicio de autoridad administrativa general, en los términos exigidos por el artículo 272 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional fue explícita en advertir que no todo empleo público ni toda función estatal constituye ejercicio de autoridad administrativa relevante para efectos de inhabilidad, pues lo determinante no es la denominación del cargo, ni su ubicación formal en la estructura administrativa, sino la naturaleza material de las potestades ejercidas. En este sentido, el precedente unificado descarta cualquier aproximación funcional o inferencial, e impone un juicio estrictamente normativo de subsunción.

Desde la dogmática del derecho administrativo, la autoridad administrativa general se predica de aquellos cargos que ostentan potestades de dirección superior, conducción institucional, adopción de decisiones administrativas con efectos generales, representación legal, ordenación del gasto o definición de políticas públicas, esto es, funciones de gobierno administrativo que inciden de manera directa y general en la gestión de la entidad y en la ejecución de la función pública. Este tipo de autoridad se caracteriza por su contenido decisorio autónomo y por su capacidad de orientar la actuación administrativa más allá del ámbito interno o procedimental.

En contraste, quedan excluidas de este concepto las funciones técnicas, asesoras, de control interno o estrictamente regladas, aun cuando impliquen actuaciones de trámite, impulso procesal, evaluación, investigación o formulación de proyectos de decisión. La SU-566 de 2019 es categórica en rechazar la equiparación entre este tipo de funciones y el ejercicio de autoridad administrativa general, por considerar que dicha asimilación comporta una interpretación extensiva prohibida de una norma restrictiva de derechos políticos.

Aplicado este criterio al caso concreto, del acervo documental obrante en el expediente —certificación laboral, manual específico de funciones y acto de posesión— se encuentra plenamente acreditado que el ciudadano Cristian Renato González Pérez se desempeña en el empleo de Asesor, Código 105, Grado 07, adscrito al área de Control Interno Disciplinario del Hospital Universitario “Hernando Moncaleano Perdomo”, entidad constituida como Empresa Social del Estado del orden departamental.

Las funciones asignadas a dicho empleo, conforme al manual específico (Acuerdo No. 014 de 2024) y al marco normativo del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), se circunscriben de manera exclusiva a actividades de instrucción disciplinaria, tales como investigación, impulso procesal, práctica y decreto de pruebas y elaboración de proyectos de decisión dentro de procedimientos reglados. En ningún caso se advierte el ejercicio de facultades de dirección administrativa general, ni potestades de gobierno institucional, ni competencias de representación legal, ordenación del gasto o definición de políticas públicas.

En consecuencia, aun cuando el empleo se ubique orgánicamente en una entidad pública adscrita a la rama ejecutiva del orden departamental, no satisface el componente material de autoridad administrativa general exigido por el artículo 272 constitucional, interpretado conforme al test unificado de la SU-566 de 2019. Pretender lo contrario implicaría sustituir el juicio de subsunción por una equiparación funcional indebida,

fundada en la sola existencia de potestades disciplinarias regladas, lo cual resulta constitucionalmente inadmisibile.

Así, al no acreditarse el ejercicio de autoridad administrativa general en los términos estrictos fijados por el precedente vinculante, el elemento jerárquico-material no concurre en el caso concreto, circunstancia que, por sí sola, impide la configuración de la inhabilidad constitucional, sin perjuicio del análisis del elemento territorial, que se desarrolla a continuación.

IX.II.III. Elemento territorial: ausencia de coincidencia relevante y cierre del juicio de inhabilidad.

El elemento territorial constituye el factor decisivo del caso concreto, en la medida en que delimita el alcance real de la finalidad constitucional perseguida por el artículo 272 de la Constitución Política. Dicho elemento no se satisface mediante referencias geográficas formales ni por la sola localización física de una entidad, sino a partir de una coincidencia funcional y competencial relevante entre el ámbito del cargo previamente ejercido y el ámbito del control fiscal que corresponde al cargo de contralor al que se aspira.

La finalidad constitucional de la inhabilidad prevista en el artículo 272 superior es impedir que quien resulte elegido contralor territorial se encuentre en posición de controlar su propia gestión o la de entidades sobre las cuales haya ejercido poder administrativo relevante, dentro del mismo ámbito territorial de competencia fiscal. Se trata, por tanto, de una cláusula de protección de la independencia del control fiscal, estrictamente circunscrita al nivel territorial respecto del cual se ejerce dicho control.

Aplicado este criterio al caso concreto, se verifica lo siguiente:

- El empleo desempeñado por el aspirante se ubica en una Empresa Social del Estado del orden departamental, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.
- El cargo al que aspira es el de Contralor Municipal de Neiva, cuya competencia fiscal se limita al municipio y a sus entidades descentralizadas del orden municipal.
- El Contralor Municipal de Neiva no ejerce, por regla general, control fiscal sobre entidades del orden departamental, ni sobre la gestión administrativa de una E.S.E. departamental.

De esta manera, no se configura una coincidencia territorial relevante entre (i) el ámbito institucional y competencial en el que el aspirante ejerce su empleo en una E.S.E. del orden departamental y (ii) el ámbito de control fiscal propio del Contralor Municipal de Neiva, cuya competencia se circunscribe al municipio y a sus entidades descentralizadas de ese nivel. En otros términos, no se materializa la relación funcional que subyace al artículo 272 C.P., esto es, el riesgo constitucionalmente relevante de que el elegido como contralor termine controlando fiscalmente, dentro de su misma circunscripción, entidades o decisiones respecto de las cuales ejerció poder público previo. En el caso analizado, el desempeño acreditado ocurre en un nivel territorial distinto, por lo que el presupuesto territorial que justifica la restricción no aparece satisfecho.

Cualquier intento de derivar dicha coincidencia territorial a partir del solo hecho de que la E.S.E. tenga sede, presencia física u operación en el municipio de Neiva desnaturaliza el test constitucional, porque reemplaza el examen normativo exigido por la SU-566 de 2019 por un criterio meramente geográfico o fáctico. La coincidencia territorial relevante no se presume por ubicación, domicilio, cobertura de servicios o localización de instalaciones, ni se construye mediante inferencias sobre eventuales impactos indirectos; por el contrario, debe estar anclada en una conexión competencial y funcional verificable entre el empleo desempeñado y el

ámbito territorial en el que se ejercerá el control fiscal. Por ello, convertir la sola presencia en Neiva en un equivalente de coincidencia territorial implicaría ampliar artificialmente el alcance del artículo 272 C.P., justamente lo que el precedente de unificación proscribió al exigir tipicidad cerrada y subsunción estricta en materia de inhabilidades.

En consecuencia, al no satisfacerse el elemento territorial, no se configura —por esta vía— la inhabilidad constitucional prevista en el artículo 272 de la Constitución Política, en tanto falta un componente estructural e inescindible del supuesto normativo, lo que impide la subsunción completa, estricta y acumulativa exigida por el precedente de unificación. Con todo, como en el expediente algunos peticionarios invocan de manera adicional la aplicación de inhabilidades de fuente legal por vía de remisión (“en lo que sea aplicable”), resulta necesario abordar ese planteamiento en un acápite autónomo, para establecer —bajo el mismo canon de interpretación restrictiva y con sujeción al principio de especialidad— si dicha remisión es jurídicamente procedente, o si, por el contrario, deviene improcedente por incompatibilidad material o por desbordar la regla especial del artículo 272 superior, particularmente frente a los artículos 163 literal c) y 95.2 de la Ley 136 de 1994.

IX.III. Análisis frente a los artículos 163 literal c) y 95.2 de la Ley 136 de 1994

En el expediente, algunos peticionarios invocan de manera adicional el artículo 163 literal c) de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el artículo 95 numeral 2 ibidem, pretendiendo que dichas disposiciones operen como fundamento autónomo para excluir al aspirante. Sin embargo, esa tesis no supera el control constitucional de aplicabilidad exigido por el precedente vinculante fijado en la SU-566 de 2019, por cuanto desconoce la estructura especial del régimen de inhabilidades para contralores territoriales y pretende activar una remisión legal sin compatibilidad material con el diseño del artículo 272 superior.

En efecto, la remisión prevista por el artículo 163 (“en lo que sea aplicable”) no constituye una cláusula de traslación automática de las inhabilidades del alcalde al cargo de contralor municipal, sino una habilitación condicionada a un juicio estricto de compatibilidad con el régimen especial constitucional. Bajo esa premisa, la improcedencia de la exclusión por la vía legal invocada se explica por tres razones convergentes:

i. Regla de especialidad constitucional y primacía del artículo 272 C.P.

La SU-566 de 2019 consolidó que el régimen de inhabilidades de los contralores territoriales es especial, taxativo y de fuente constitucional, de modo que prevalece sobre regímenes generales previstos para otras autoridades. Por ello, la aplicación de inhabilidades legales —como las del artículo 95 de la Ley 136— solo es admisible de manera excepcional y en la medida estricta en que resulte razonablemente compatible con el artículo 272 superior. En consecuencia, el artículo 95.2 no puede operar como una vía alterna para construir una exclusión cuando el supuesto no encaja, con subsunción completa, en el marco constitucional especial.

ii. Falta de aplicabilidad material y territorial del artículo 95.2 al caso concreto

El numeral 2 del artículo 95 está concebido para supuestos de incidencia directa en el respectivo municipio y se estructura, por su propia lógica normativa, sobre una relación territorial y funcional inmediata con la entidad territorial municipal. En el caso analizado, el hecho debatido no es el desempeño de un empleo municipal en Neiva, sino la vinculación del aspirante a una E.S.E. del orden departamental, lo que rompe el presupuesto de conexión territorial y competencial que haría aplicable la remisión. Pretender que la sola sede, operación o presencia física de la E.S.E. en Neiva supla esa exigencia equivale a

reemplazar el criterio jurídico de aplicabilidad por un criterio meramente geográfico, carente de aptitud normativa para restringir derechos políticos.

iii. Prohibición de extensión interpretativa y cierre del precedente

Aplicar el artículo 95.2 para suplir déficits estructurales del análisis constitucional —en particular, para reemplazar por vía legal la ausencia del componente territorial y/o material exigido por el artículo 272— implicaría reconstruir una inhabilidad mediante interpretación extensiva, analogía o equiparación funcional, práctica expresamente proscrita por la SU-566 de 2019. En términos de control de legalidad constitucional, la remisión “en lo que sea aplicable” no habilita al intérprete para crear un supuesto inhabilitante nuevo, ni para completar por vía legal lo que el constituyente definió de manera cerrada en el artículo 272.

En conclusión, la invocación de los artículos 163 literal c) y 95.2 de la Ley 136 de 1994 no ofrece un fundamento jurídico autónomo para excluir al aspirante en el caso concreto: (i) por primacía del régimen especial constitucional, (ii) por falta de aplicabilidad material y territorial del supuesto legal a una vinculación departamental, y (iii) por la prohibición de extensión interpretativa que gobierna las restricciones al derecho a ser elegido. En consecuencia, la remisión legal no opera en este asunto, y cualquier exclusión sustentada en dicha vía resultaría contraria al estándar de interpretación estricta fijado por el precedente vinculante.

IX.IV. Síntesis de subsunción: inexistencia de inhabilidad constitucional o legal

De la aplicación rigurosa del precedente vinculante fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019, así como del control estricto de compatibilidad constitucional de las normas legales invocadas por los peticionarios, se impone una conclusión jurídica inequívoca: en el caso concreto no se configura inhabilidad alguna para la elección del ciudadano Cristian Renato González Pérez como Contralor Municipal de Neiva, ni por la vía constitucional ni por la legal.

En efecto, el análisis no puede fragmentarse ni operar por aproximaciones funcionales o inferencias materiales, sino que debe estructurarse como un juicio de subsunción estricta, en el que la causal solo se entiende configurada cuando concurren de manera plena, verificable y acumulativa todos los elementos estructurales del supuesto normativo previsto en el artículo 272 de la Constitución Política, interpretado conforme a la SU-566/19.

Desde esa perspectiva:

1. Elemento temporal.

Con fundamento en la documentación obrante en el expediente, puede tenerse por acreditado —para efectos meramente habilitantes del análisis— que el aspirante ha ocupado un empleo público dentro del año inmediatamente anterior a la fecha de la elección. Sin embargo, conforme al precedente constitucional, este elemento no tiene capacidad decisoria autónoma, ni autoriza por sí solo la restricción del derecho político a ser elegido, pues su función se limita a abrir el examen de los demás componentes del test.

2. Elemento jerárquico-material.

Aunque el empleo desempeñado se ubica orgánicamente en una entidad que hace parte del sector descentralizado del orden departamental, no se acredita el ejercicio de autoridad administrativa general, en los términos constitucionales exigidos para activar la inhabilidad. Las funciones asignadas —propias del control interno disciplinario— son de naturaleza técnica, reglada y garantista, carentes de poder de dirección administrativa, representación

institucional, ordenación del gasto o definición de políticas públicas. En consecuencia, no se satisface el componente material del supuesto inhabilitante, pues la SU-566/19 proscribió equiparar funciones disciplinarias internas con ejercicio de autoridad administrativa general por vía interpretativa.

3. Elemento territorial.

Este componente resulta determinante y no se encuentra acreditado. El empleo previamente desempeñado corresponde a una entidad del orden departamental, mientras que el cargo de Contralor Municipal ejerce control fiscal exclusivamente sobre el municipio y sus entidades descentralizadas municipales. No existe, por tanto, coincidencia territorial relevante que permita predicar el riesgo constitucional que el artículo 272 busca evitar (controlar la propia gestión dentro del mismo ámbito territorial).

Cualquier intento de derivar dicha coincidencia del solo hecho de que la entidad departamental tenga sede, presencia física u operación en el municipio desnaturaliza el test constitucional, pues sustituye el análisis normativo exigido por la SU-566/19 por un criterio geográfico o fáctico ajeno al diseño constitucional de la inhabilidad. La coincidencia territorial no se presume ni se construye por inferencias materiales, sino que debe estar normativamente definida y funcionalmente acreditada, lo cual no ocurre en el presente caso.

4. Inaplicabilidad de la remisión legal (arts. 163 literal c y 95.2 Ley 136 de 1994).

La invocación de estas disposiciones no supera el control de compatibilidad constitucional. La SU-566/19 estableció que el régimen de inhabilidades de los contralores es especial, cerrado y de fuente constitucional, por lo que las inhabilidades legales de los alcaldes solo resultan aplicables “en lo que sea compatible” con el artículo 272 superior. En el caso analizado, el artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994 está diseñado para supuestos de incidencia directa en el respectivo municipio, ya sea por ejercicio de autoridad en él o por intervención decisoria en gasto o contratación municipal. Tales presupuestos no se predicán de un empleo departamental, ni pueden reconstruirse por analogía, ni utilizarse para suplir la ausencia del elemento territorial exigido por la causal constitucional. Hacerlo equivaldría a crear una inhabilidad por vía legal e interpretativa, en abierta contradicción con la regla de cierre fijada por la Corte Constitucional.

En consecuencia, al faltar elementos estructurales indispensables —en particular, el componente jerárquico-material y, de manera decisiva, el territorial— no se configura la inhabilidad invocada, ni desde la perspectiva del artículo 272 de la Constitución Política, ni desde la óptica de las normas legales citadas por los peticionarios. Cualquier decisión de exclusión fundada en los argumentos ciudadanos implicaría ampliar indebidamente el régimen de inhabilidades, desconocer el precedente constitucional vinculante, vulnerar el principio de legalidad y restringir sin sustento normativo el derecho fundamental a ser elegido, exponiendo el acto administrativo electoral a un alto riesgo de anulación en sede contencioso-administrativa.

X. Delimitación de la responsabilidad jurídica del Concejal en la función de elección

En el procedimiento de elección, la competencia para resolver solicitudes de exclusión (por presunta inhabilidad, inelegibilidad o incumplimiento de requisitos) recae, por regla del trámite, en la Mesa Directiva como autoridad de conducción del proceso y responsable de adoptar los actos previos de carácter reglamentario y de verificación, mientras que la Plenaria ejerce la función constitucional de elegir mediante votación. En ese marco, la responsabilidad individual del concejal no se predica por no excluir, porque esa determinación no está dentro

de su órbita decisoria individual; su actuación se concreta en un acto político-jurídico de voto, en ejercicio de una competencia funcional reglada por la Constitución y el reglamento interno.

Bajo el principio de legalidad, el voto del concejal se presume legítimo cuando se emite dentro de la competencia, con sujeción a las reglas del procedimiento, y sobre la base del expediente y decisiones previas que habilitan la votación (v.gr., terna en firme, informe técnico, decisiones de trámite, y/o pronunciamiento jurídico). Por ello, incluso si llegare a alegarse que la Mesa Directiva omitió excluir, la eventual controversia se concentraría en la legalidad del acto electoral y de los actos preparatorios, mas no en una responsabilidad personal automática del concejal por el solo hecho de votar, pues el ordenamiento no convierte el voto en una conducta antijurídica per se.

Ahora bien, en un plano hipotético, los cuestionamientos a un concejal por votar podrían intentarse construir únicamente si se pretendiera demostrar —con estándar estricto— que el voto constituyó una actuación con desviación ostensible del ordenamiento, esto es, que el concejal actuó contra una inhabilidad manifiesta e incontrovertible, conocida y acreditada de manera inequívoca, y aun así promovió deliberadamente una elección contraria a derecho. Sin embargo, ese umbral es excepcionalmente alto, cuando la discusión es interpretativa, depende de subsunción jurídica y exige aplicar precedente (como SU-566/19), la decisión no es manifiestamente ilegal, y por tanto no se configura un escenario típico de reproche personal.

En consecuencia, si la terna se encuentra formalmente vigente y no existe acto de exclusión adoptado por la Mesa, la Plenaria vota dentro de un escenario de habilitación institucional. Así, la eventual consecuencia jurídica ante una discrepancia posterior se ubicaría en el terreno del control de legalidad del acto de elección (nulidad electoral), y no en la atribución de responsabilidad individual a los concejales por el sentido de su voto, salvo que se acreditaran elementos extraordinarios de antijuridicidad y culpabilidad reforzada, lo cual no se predica cuando la actuación se soporta en el principio de legalidad, la motivación del expediente y el precedente aplicable.

XI. CONCLUSIÓN

De conformidad con el marco constitucional aplicable, el precedente vinculante fijado por la Sentencia de Unificación SU-566 de 2019 de la Corte Constitucional y la línea jurisprudencial reiterada por el Consejo de Estado – Sección Quinta, se concluye que no se configura la inhabilidad prevista en el artículo 272 de la Constitución Política, ni resulta jurídicamente viable predicarla por extensión o remisión normativa con fundamento en los artículos 163 literal c) y 95.2 de la Ley 136 de 1994, respecto del ciudadano Cristian Renato González Pérez, aspirante a Contralor Municipal de Neiva para el período 2026–2029.

En efecto, el juicio constitucional de inhabilidades aplicable a contralores territoriales no admite inferencias de conveniencia, apreciaciones valorativas ni reconstrucciones finalistas, por tratarse de una restricción excepcional al derecho fundamental a acceder a cargos públicos (art. 40 C.P.). En consecuencia, la decisión debe adoptarse mediante un examen de tipicidad y subsunción estricta, bajo interpretación restrictiva, con proscripción de la analogía y de toda equiparación funcional.

Aplicado el test unificado de la SU-566 de 2019 al caso concreto, aun cuando pueda tenerse por satisfecho el presupuesto temporal (vinculación dentro del año anterior a la elección), no se acreditan de manera concurrente los elementos estructurales restantes, en particular: (i) el componente jerárquico-material, en tanto las funciones propias de la instrucción disciplinaria en control interno disciplinario corresponden a una potestad técnico-jurídica reglada y garantista, y no equivalen al ejercicio de autoridad administrativa general; y (ii) el componente territorial, pues no existe coincidencia relevante entre el ámbito territorial del empleo desempeñado en una

NICOLAS GUTIÉRREZ QUINTERO
ABOGADO ESPECIALIZADO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

entidad del orden departamental y el ámbito competencial propio del cargo de Contralor Municipal, de modo que no se actualiza la relación funcional que subyace a la prohibición constitucional (evitar el control de la propia gestión dentro del mismo nivel territorial).

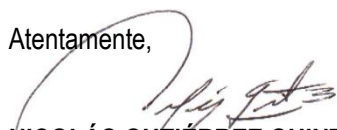
Adicionalmente, frente a la invocación de inhabilidades legales por remisión (arts. 163 lit. c) y 95.2 Ley 136 de 1994), se concluye que dicha extensión no resulta aplicable ni compatible con el régimen especial del artículo 272 superior, por cuanto la remisión opera únicamente “en lo que sea aplicable” y, conforme a la SU-566 de 2019, no puede utilizarse como vía alterna para suplir elementos ausentes del supuesto constitucional, ni para introducir restricciones implícitas mediante interpretaciones extensivas, presunciones materiales o lecturas analógicas.

En consecuencia, las observaciones ciudadanas analizadas carecen de entidad jurídica suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad del trámite de convocatoria y para justificar la exclusión del aspirante de la terna vigente, debiendo prevalecer, ante la ausencia de subsunción completa, el principio democrático, el principio de legalidad estricta y el mandato pro persona/pro homine en materia de derechos políticos.

La presente conclusión, además de ajustarse al precedente constitucional vinculante, se armoniza con el estándar de control contencioso-electoral de la Sección Quinta, en cuanto asegura seguridad jurídica, igualdad en la aplicación del derecho electoral y protección efectiva del derecho fundamental a ser elegido, sin desconocer la finalidad constitucional de preservar la independencia del control fiscal territorial dentro de los estrictos márgenes normativos previstos por el Constituyente.

El presente pronunciamiento se emite con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, incorporado en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)–.

Atentamente,



NICOLÁS GUTIÉRREZ QUINTERO

T.P. No: 223.490 del C.S. de la J.

Asesor jurídico

Plenaria y Comisiones Permanentes

Concejo de Neiva

C.P.S. No. 048/25