



* 2 0 2 5 6 0 0 3 7 7 6 9 1 *

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20256000377691
Fecha: 04/08/2025 03:17:45 p.m.

Bogotá D.C.

Señora
AIDA LUZ DIAZ CORRALES
aidaldiaz_30@hotmail.com

REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.

Cónyuge de miembro de junta directiva de una Empresa Social del Estado para ser Veedor de salud.

RAD: 20259000484272. **Fecha:** 23 de julio del 2025.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública,

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual eleva la siguiente consulta: *“El veedor de salud de un municipio de sexta categoría puede desarrollar esta actividad si su esposa hace parte de la junta directiva de la E.S.E, como representante de los usuarios recibiendo pago por esta actividad según lo normado?”* esta Dirección Jurídica se permite manifestar lo siguiente:

Antes de dar respuesta a su consulta, es importante precisar que, conforme a lo previsto en el Decreto 430 de 2016¹, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En desarrollo de lo anterior, este Departamento Administrativo emite conceptos técnicos y jurídicos mediante los cuales brinda interpretación general de aquellas normas de administración de personal en el sector público que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, pero no es competente para definir casos particulares propios de las diferentes entidades o emitir concepto sobre los actos administrativos o decisiones proferidas por las mismas. Por ende, la respuesta a su consulta hará referencia al fundamento legal descrito, sin que por este hecho se refiera al caso particular; por cuanto tal potestad se le atribuye a la respectiva entidad nominadora por ser quien conoce de manera cierta y detallada la situación de su personal a cargo.

Ahora bien, teniendo en cuenta el asunto consultado, resulta menester analizar los parámetros legales y jurisprudenciales que han de tenerse en cuenta a la hora de estudiar y aplicar el régimen general de inhabilidades.

¹ “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo con radicación 11001-03-28-000- 2016-00025-00(IJ) del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecisiete (2017), con ponencia de la Magistrada Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, estableció que:

“las circunstancias de inelegibilidad son límites al derecho de acceso a cargos públicos y al derecho a elegir y ser elegido, inspiradas en razones de interés general y bien común. Son, a su vez, expresiones de un género, dentro del cual existen varias especies, que en querer del Constituyente o del Legislador definen, en buena parte, las condiciones de quien ha de acceder a la función pública. Ello, por medio de la exigencia, bien sea positiva o negativa, de pautas comportamentales y cualificaciones de los sujetos activos y pasivos del acto de elección.”

(...) “estas configuran el patrón de conducta y/o el perfil esperado del eventual servidor público antes de ocupar un cargo, así como las particularidades que deben rodear su designación, a través de previsiones que se resumen, por ejemplo, en “hacer”, “no hacer”, “haber hecho” o “no haber hecho”, así como en “ser”, “no ser”, “haber sido” o “no haber sido.”

Esa connotación excluyente impone que cualquier pretensión hermenéutica que sobre ellas recaiga debe necesariamente orientarse por el principio de interpretación restrictiva, que demanda que ante la dualidad o multiplicidad de intelecciones frente al precepto que las consagra, se prefiera la más benigna; y, al mismo tiempo, conlleva la proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía.”

Aunado a lo anterior, la corporación que por excelencia ostenta la salvaguarda de nuestra Constitución Política, en reiterados pronunciamientos² ha sido consistente al manifestar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que debe reunir quien aspire a ingresar o a permanecer al servicio del Estado, deben estar consagradas en forma expresa y clara en la Constitución y en Ley.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado³ en sentencia proferida el 8 de febrero de 2011, refiriéndose al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, consideró lo siguiente:

***“Las inhabilidades e incompatibilidades, 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; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbi gratia arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”.* (Las negrillas y subrayas son de la Sala).**

El contenido de la normatividad y jurisprudencia citadas nos permite concluir que, las inhabilidades ostentan un carácter prohibitivo, están expresamente fijadas por la Constitución y la Ley y su interpretación es restrictiva, habida cuenta de que son reglas fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas, motivos por los cuales no es procedente hacer respecto de ellas algún tipo de analogías, como tampoco resulta ajustado a derecho, que el intérprete les desdibuje para hacerlas extensivas a circunstancias no comprendidas de manera expresa por el Legislador.

² Corte Constitucional en Sentencia No. C-546 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

³ Sentencia proferida dentro del Expediente N°: 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI) Demandante: Cesar Julio Gordillo Núñez.

La Ley 850 de 2003⁴ señala frente a las veedurías ciudadanas lo siguiente:

“ARTÍCULO 1 DEFINICIÓN. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

ARTÍCULO 2. FACULTAD DE CONSTITUCIÓN. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

(...)

“ARTÍCULO 11. Principio de Responsabilidad. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.” (Se subraya).

ARTÍCULO 19. Impedimentos para ser veedor:

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa, así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;

⁴ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas

e) <Literal **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público, haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.”

Conforme con lo señalado anteriormente, la Veeduría ciudadana es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública.

Se precisa que todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, pueden constituir veedurías ciudadanas; sin embargo, no podrán ser veedores quienes se encuentren inmersos en los impedimentos señalados en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003.

Sobre el particular, el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero, con ponencia del Consejero Gustavo Aponte Santos, en su concepto No, 1818 emitido el 17 de mayo de 2007 dentro del expediente con Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00027-00(1818).

“Precisamente, al referirse a esta norma, la Corte Constitucional, en la aludida sentencia de revisión C-292/03, manifestó:

<<El veedor, (...), no puede ser concebido como un ciudadano que está libre de todo control, pues en todo caso es responsable, políticamente, frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenezca, a la sociedad en general y al Estado. Interpretaciones aisladas llevarían a plantear que la norma se ocupa de un asunto que no le corresponde a una ley de este tipo, pues el establecimiento de sanciones no es objeto de este proyecto de ley. Pero como se vio anteriormente, una interpretación armónica permite descartar esta hermenéutica y lleva a concluir que la responsabilidad a que se refiere este artículo debe ser entendida en el marco del objeto de las veedurías. Esta responsabilidad, así como su entendimiento, operan sin perjuicio de eventuales conductas en las que incurra el veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo, en materia penal, que ha de regirse según las normas pertinentes. Por lo anterior, esta disposición será declarada exequible>>.

Por otra parte, se observa respecto de las veedurías ciudadanas ejercidas por organizaciones civiles, conforme a la enumeración del artículo 2 de la ley 850, que éstas revisten, por lo general, la calidad de asociaciones de derecho privado, sin ánimo de lucro, en la medida en que concurren a la constitución de tales organizaciones, personas naturales y jurídicas privadas, para desarrollar actividades que no tienen un afán lucrativo o comercial sino altruista y benéfico y al ejercer la veeduría ciudadana, persiguen un objetivo de fiscalización de las entidades públicas, en beneficio de los intereses de la comunidad.”

Con fundamento en los argumentos legales expuestos, esta Dirección Jurídica concluye que no existe inhabilidad para ejercer el cargo de veedor en el caso analizado, toda vez que la prohibición relacionada con vínculos por matrimonio se encuentra dirigida compañeros permanentes o cónyuges de contratistas, interventores, proveedores, trabajadores o servidores públicos. La persona involucrada en el caso consultado, en su calidad de representante de los usuarios en la Junta Directiva de la respectiva ESE, no ostenta ninguna de las calidades mencionadas, razón por la cual no le resulta aplicable la inhabilidad prevista en la norma.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



OSCAR EDUARDO MERCHÁN ÁLVAREZ
Coordinador de Grupo de Inhabilidades e Incompatibilidades.

Proyectó: Daniel Herrera Figueroa
Revisó y aprobó: Oscar Eduardo Merchán Álvarez
11602.8.4