



Función Pública

Concepto 041171 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000041171

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000041171

Fecha: 25-02-2026 11:07 am

REFERENCIA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Viabilidad de realizar judicatura, como concejal. RADICADO: 20269000040902 FECHA: 21 de enero de 2026.

Reciba cordial saludo, por parte de Función Pública.

En atención a la comunicación de la referencia, en la cual consulta: "(...) 1. Teniendo en cuenta que el Notario es un particular que ejerce función pública y no una "entidad pública", ¿se configura la incompatibilidad del artículo 291 de la Constitución Política para realizar una judicatura ad honorem en dicho despacho, o esta prohibición se limita a cargos en entidades públicas propiamente dichas? 2. ¿Es viable jurídicamente que un concejal activo realice la Judicatura Ad Honorem en una Notaría, ejecutándola de manera FRACCIONADA o DISCONTINUA, es decir, prestando el servicio notarial únicamente durante los meses en que el Concejo Municipal NO se encuentra en sesiones ordinarias, suspendiendo la judicatura durante los meses de sesiones y retomándola posteriormente hasta completar los 9 meses exigidos? 3. ¿Se entendería satisfecho el requisito de "dedicación exclusiva" si, durante los meses de receso del Concejo, el judicante se dedica tiempo completo a la Notaría, evitando así el cruce de horarios y funciones? (...)"; en ejercicio de sus competencias, esta Dirección Jurídica emite el siguiente concepto:

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.

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.

En cuanto a las judicaturas, tenemos lo siguiente:

1. Remunerada durante un año en forma continua o discontinua

El Decreto 3200 de 1979, artículo 23 establece cuales son las entidades y funciones donde se puede adelantar la judicatura, necesariamente en

cargos que están previamente previstos en la planta de personal de dichas entidades, los cuales deben ser remunerados o en su defecto mediante contrato laboral o de prestación de servicios de conformidad a la Ley 80 de 1993, desempeñando para el efecto funciones jurídicas en forma exclusiva y permanente o en jornada ordinaria de trabajo durante 1 año en forma continua o discontinua, a partir de la terminación y aprobación del pensum de materias que integren el plan de estudios. Los empleos previstos en la ley para tal efecto son:

- Juez, fiscal, notario o registrador de instrumentos en interinidad

- Relator del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado

- Auxiliar de magistrado o fiscal

- Secretario de juzgado, de fiscalía y de procuraduría delegada o de distrito

- Oficial mayor de despacho judicial, de fiscalía, de procuraduría delegada, de distrito o circuito y auditor de guerra

- Comisario o inspector de policía o de trabajo; personero titular o delegado; defensor o procurador de menores.

- Empleado oficial con funciones jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal.

- Abogado o asesor jurídico de entidad sometida a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las superintendencias establecidas en el país (modificado por la Ley 1086 de 2006).

- Monitor de consultorio jurídico debidamente nombrado para jornada completa de trabajo, con el carácter de asistente docente del director del consultorio en la realización de las prácticas del plan de estudios.

En el caso de judicatura remunerada el judicante es considerado como empleado público.

2. Ad-Honorem durante 9 meses en forma continua o discontinua

De igual forma la judicatura como requisito para optar al título de abogado se puede realizar en cargos ad - honorem durante 9 meses en forma continua o discontinua contabilizado el tiempo a partir de la terminación y aprobación del plan de estudios, en jornada ordinaria de trabajo de manera exclusiva, en cualquiera de las siguientes entidades:

- En los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, en los niveles central y descentralizado, así como en sus representaciones en el exterior.

- Auxiliar judicial en los despachos judiciales, que hacen: las altas cortes, los tribunales superiores de distrito judicial, tribunales contenciosos administrativos, juzgados y las fiscalías delegadas y justicia penal militar.

- Auxiliar del defensor de familia que hace parte del instituto colombiano de bienestar familiar, Ley 23 de 1991.

- Defensor público de la defensoría del pueblo.

- Auxiliar jurídico ad-honorem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República.

- En el Congreso de la República, como apoyo en alguna de las siguientes dependencias:

En las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las dos cámaras En las mesas directivas de cada una de las dos cámaras En la oficina jurídica de cada una de las dos cámaras En la oficina para la modernización del Congreso.

- Judicatura al interior de los establecimientos de reclusión bajo la coordinación del responsable jurídico del mismo, para ejercer la asistencia jurídica de las personas privadas de la libertad que carezcan de recursos económicos.

- Asesores jurídicos de las ligas y asociaciones de consumidores con el fin de representar legalmente y coadyuvar la defensa de los derechos de los consumidores.

Conforme con lo establecido en la normativa anterior, se precisa que los estudiantes que hayan iniciado el programa de derecho podrán compensar los exámenes preparatorios o el trabajo de investigación dirigida, cumpliendo con posterioridad a la terminación del plan de estudios con un año continuo o discontinuo de práctica o de servicio profesional, como empleado oficial con funciones jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal.

Debe señalarse que quienes presten el servicio «ad honorem» no recibirán remuneración alguna, ni tendrán vinculación laboral con el Estado.

Con fundamento en lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, la judicatura sólo puede realizarse en los cargos y en las instituciones que se han dejado arriba descritas, por lo que no es procedente que se valide como judicatura el desempeño del empleo de Concejal de un municipio.

Por otra parte, respecto a si es viable que siendo Concejal pueda desarrollar la judicatura, me permito manifestarle lo siguiente:

“ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”

Conforme con lo anterior, se prohíbe desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

La Carta Política igualmente consagra como prohibiciones para los concejales municipales lo siguiente:

“ARTICULO 291. Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura”.

ARTICULO 312. (Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007). En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones. Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta" (Subrayado fuera de texto).

Por su parte la Ley 136 de 1994, dispone:

"ARTÍCULO 45. INCOMPATIBILIDADES. Los concejales no podrán:

(Artículo 3 de la Ley 177 de 1994 derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000)

Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.

Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.

Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de éste.

(Numeral adicionado por el artículo 41 de la Ley 617 de 2000). Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

(...)

PARÁGRAFO 2o. El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta"

"ARTÍCULO 55. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura por:

La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.

Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses

(...)"

De acuerdo con lo expuesto, en concepto de esta Dirección Jurídica, los concejales no podrán aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.

Con base en las disposiciones citadas, se deduce que el Concejal se encuentra impedido para desempeñar otros cargos públicos durante el período de su elección so pena de perder la investidura.

Por su parte, la realización de la judicatura en cualquiera de sus modalidades es de dedicación exclusiva, lo que en criterio de esta Dirección Jurídica imposibilita que el Concejal electo la desarrolle y al tiempo cumpla con sus deberes como servidor público.

No obstante lo anterior, se recomienda al interesado elevar su consulta ante el Consejo Superior de la Judicatura, o ante el Ministerio de Justicia y del derecho, que son los entes rectores en materia del ejercicio del derecho.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades 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 imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

OSCAR EDUARDO MERCHÁN ÁLVAREZ

Coordinador del Grupo de Inhabilidades e Incompatibilidades

Datos de quien Proyectó Jorge González
Datos de quien Revisó
Datos de Vo. Bo. Oscar Eduardo Merchán Álvarez - Dirección Jurídica
Código TRD 11602

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública".

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.

Fecha y hora de creación: 2026-06-22 13:22:52