



Concepto 231231 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000231231

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000231231

Fecha: 29/06/2021 07:53:52 p.m.

Bogotá, D.C.,

REFERENCIA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Consejeros de Juventud. Inhabilidad para ser designado en el Consejo Nacional de Juventud. -RADICACIÓN: 20212060494462 del 29 de junio de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual solicita, con respecto a los Consejos Municipales de Juventud, un “concepto jurídico sobre las inhabilidades e incompatibilidades que puedan tener los candidatos a dichos consejos de acuerdo a lo establecido en las leyes 1622 de 2013, y 1885 de 2018; esto con el fin de establecer las claridades legales e institucionales para el pleno desarrollo del proceso electoral y de participación ciudadana y juvenil de los Consejos en mención”, me permito manifestar lo siguiente:

Inicialmente, es preciso indicar que de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, 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 Estado en sentencia dictada el 8 de febrero de 2011, respecto del 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).

Conforme lo anterior, las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas, ello quiere decir, que tienen un carácter prohibitivo, y por consiguiente, estas son taxativas, es decir, están expresamente consagradas en la Constitución o en la Ley y su interpretación es restrictiva, sin que puedan buscarse analogías o aducirse razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos por el legislador, pues la voluntad de éste no puede ser suplantada, en detrimento de derechos de terceros o de intereses sociales que exigen la sujeción estricta al texto de la ley prohibitiva.

En relación con las inhabilidades para ser miembro de los consejos de juventud, el artículo 14 de la Ley 1885 de 2018, que modificó el artículo 55 de la Ley 1622 de 2013 determina que:

“ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:

ARTÍCULO 55. Inhabilidades. No podrán ser elegidos como Consejeros de Juventud:

1. Quienes sean miembros de corporaciones públicas de elección popular.

2. Quienes dentro de la entidad departamental o municipal respectiva, se hallen vinculados a la administración pública tres (3) meses antes de la elección.” (Destacado nuestro)

De acuerdo a lo anterior, no podrán ser elegidos consejeros de Juventud, quienes sean miembros de corporaciones públicas de elección popular, o quienes dentro de la entidad departamental o municipal respectiva, se hallen vinculados a la administración pública tres (3) meses antes de la elección.

Ahora bien recordemos que, en virtud del artículo 123 de la Constitución Política, “*son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. (...)*” (subraya nuestra)

Así las cosas, para determinar las inhabilidades establecida en el numeral 1 del artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, los miembros de corporaciones públicas de elección popular son aquellos servidores que integran los cuerpos colegiados de elección directa que representan al pueblo en los niveles nacional y territorial, tales como los Congresistas, los Diputados, Concejales, los miembros de Juntas Administradoras Locales; por lo tanto, quienes ostenten la calidad de miembro de corporación pública, no podrá aspirar a ser elegido como consejero de juventud.

Por otro lado, en cuanto al numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, es importante mencionar que la Corte Constitucional, efectuando el control formal de proyecto de ley estatutaria que modifica el estatuto de la ciudadanía juvenil, se pronunció mediante la Sentencia C-484 del 26 de julio de 2017, y con ponencia del Magistrado Iván Humberto Escrucería Mayolo, indicó lo siguiente:

“3.2.11.4. Examen de constitucionalidad.

El artículo 14 del proyecto de ley estatutaria, modificatorio del artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, establece dos inhabilidades: la primera que indica que no podrán ser elegidos como Consejeros de la Juventud “*quienes sean miembros de corporaciones públicas*. Esta inhabilidad se corresponde a lo que se había regulado en el ECJ con el mismo contenido y que fue declarado exequible por la Corte anotando que la inhabilidad resulta proporcional porque se debe garantizar la moralidad, transparencia e imparcialidad de quienes desarrollan las competencias asignadas a los órganos públicos. En este caso la inhabilidad se justifica ya que existe una incompatibilidad de ocupar dos funciones públicas, y en este caso la labor de Consejero de la Juventud tiene que ser autónoma e independiente de cualquier otra labor como la de ser miembro de una corporación pública.

Teniendo en cuenta este precedente la Corte encuentra razonable y proporcional esta inhabilidad y se estará a lo resuelto en la sentencia C-862 de 2012 con el efecto de cosa juzgada constitucional.

Por otro lado, en cuanto al segundo numeral que establece la inhabilidad de que no podrán postularse a Consejero de la Juventud quienes dentro de la entidad departamental o municipal se hallen vinculados a la administración pública 3 meses antes de la elección, la Corte constata que en este caso se modifica lo que se había dispuesto en el artículo 55 del ECJ reduciendo la inhabilidad de 1 año a 3 meses. Sobre esta modificación se debe tener en cuenta los antecedentes legislativos del proyecto de ley estatutaria en estudio, que al ser presentado por el Ministro del Interior no preveía la reducción del término de inhabilidad de 1 año a 3 meses. Dicha reducción fue propuesta por el Representante a la Cámara Bérner León Zambrano Erazo, para segundo debate, estableciendo que resulta desproporcionado establecer que quien aspire al cargo de consejero y esté vinculado con la administración tenga que renunciar 12 meses antes a la elección, porque estaría obligado a buscar otro empleo en un sector diferente al público, en donde posiblemente no le sea fácil encontrar trabajo con celeridad, ocasionando con esto una condición de vulnerabilidad de los jóvenes candidatos^{104]}

Dado que el artículo examinado refiere a las inhabilidades de quienes aspiran a ser elegidos como Consejeros de la Juventud, independientemente de las razones expuestas por el legislador, se debe tener presente que la doctrina y la jurisprudencia han establecido que las inhabilidades se pueden entender como *una circunstancia anterior a la elección, creada por la Constitución o la ley, que impiden que una persona tenga acceso a un cargo o corporación pública*^[105] y que tendrían como objetivo principal “*lograr la moralización, idoneidad, e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos*”^[106]. También se ha dicho que *el fundamento de las inhabilidades pretende asegurar la libertad del elector, evitando que quien se encuentre en una situación que afecte el principio de igualdad electoral pueda concurrir a las elecciones*^[107].

(...)

Aunque los Consejos de la Juventud no son una Corporación de elección popular que haga parte de las ramas del poder público, no gobiernan ni ejercen poder político en el ente territorial respectivo, como tampoco sus miembros tienen la calidad de servidores públicos; la importancia radica en que tienen la condición de mecanismos de participación democrática de los jóvenes en los distintos niveles, “*con el objetivo de configurar la agenda de localidades, municipios, distritos y departamentos respecto de la juventud*”^[118]. En esa medida, el legislador al fijar el régimen de inhabilidades para los aspirantes a los Consejos de la Juventud, no se encuentra compelido a que se establezcan las mismas medidas exigidas para quienes pretendan llegar a ocupar una curul en una Corporación de elección popular en la que se ejerza poder político y/o se incida directamente en las facultades de gobierno municipal o departamental. Lo que sí se debe garantizar es el respeto del principio de igualdad en el acceso a los cargos que signifiquen ejercicio de función pública, la transparencia e imparcialidad relacionada con el interés general. (Se subraya y destaca).

Como se aprecia, en el fallo mediante el cual la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria, hoy ley 1885 de 2018, debe entenderse entonces que la inhabilidad contenida en el literal b) del artículo 55 al señalarse como inhabilidad para quienes dentro de la entidad departamental o municipal respectiva, se hallen vinculados a la administración pública 3 meses antes de la elección, está referida a un vínculo laboral como servidor público, mediante el cual se ejercen funciones públicas, propias de los servidores públicos y excepcionales de los contratistas.

Como se indica en el citado fallo, “*La Corte ha establecido que las inhabilidades pueden ser definidas como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”. Además, ha explicado que *el sufragio pasivo o el derecho a ser elegido y a desempeñar funciones y cargos públicos no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado en relación con otros principios y derechos constitucionales. De tal manera que a través de las inhabilidades es posible someter dicho derecho a limitaciones con el objetivo de defender y garantizar el interés general y la igualdad de oportunidades de los que aspiran a ser elegidos. Por ende, la Constitución y la ley pueden establecer una serie de condiciones de inelegibilidad de los eventuales candidatos a determinado cargo de elección popular para garantizar la idoneidad y probidad de quienes van a ser elegidos, evitar un conflicto de intereses personales y públicos de quienes aspiran a ocupar un cargo público, prohibir la posibilidad de obtener ventajas abusivas con las posiciones de superioridad fáctica en que se encuentren los competidores electorales y de esta manera salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades en la elección*”

La condición de contratista del Estado raramente supone una ventaja o una posición de superioridad fáctica que permita intervenir de manera irregular en la elección de los Consejeros de Juventud.

De acuerdo con lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que la inhabilidad contenida en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, modificada por el artículo 14 de la Ley 1885 de 2018, está referida a un vínculo laboral con el departamento o el municipio respectivo en su calidad de servidor público dentro de los 3 meses anteriores a la elección del consejero de juventud, y no a una relación como contratista con la entidad territorial respectiva.

En tal virtud y considerando que las inhabilidades deben ser expresas y taxativas, para no incurrir en la prohibición del numeral 2 del artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, no podrán ser consejeros de juventud quienes dentro de la entidad departamental o municipal respectiva, hayan sido vinculados como servidores públicos tres (3) meses antes de la elección.

Ahora bien, en cuanto a las incompatibilidades de los Consejeros de Juventud, la mencionada Ley Estatutaria [1885](#) de 2018, dispuso:

ARTÍCULO 20. La Ley [1622](#) de 2013 tendrá un artículo nuevo:

ARTÍCULO 80. Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, inhabilidades e incompatibilidades, se regirán por las disposiciones vigentes, salvo otras disposiciones." (Destacado nuestro)

La ya mencionada Sentencia [C-484](#) de 2017, sobre el tema de incompatibilidades, dispuso:

"3.2.16.4. Examen de constitucionalidad. De acuerdo con las intervenciones, el concepto del Ministerio Público y el precedente establecido en la sentencia C-862 de 2012, pasa la Corte a establecer la constitucionalidad de los artículos [20](#), [21](#) y [22](#) del proyecto de Ley Estatutaria.

En primer lugar, respecto del [artículo 20](#), examinados los antecedentes legislativos, se advierte que inicialmente el proyecto de ley en la forma que fue presentado por el Ministro el Interior, establecía un artículo del siguiente tenor: "[artículo 15. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo: Artículo 54. Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, se regirán por las disposiciones electorales vigentes](#)". Sin embargo, en el pliego de modificaciones se cambió la redacción del artículo agregándose lo referente a las inhabilidades e incompatibilidades, sin que se hayan expresado los motivos de dicha modificación ^[127]. No obstante, encuentra la Sala que este se ajusta a la Constitución, por cuanto el nuevo artículo que se incluye a la Ley 1622 de 2013, busca llenar los vacíos legales en cuanto a los temas electorales, las inhabilidades e incompatibilidades, los cuales, de no estar regulados en el proyecto de ley, se regirán por las disposiciones vigentes.

De esta manera, se orienta al operador jurídico o administrativo frente a las eventualidades que no se encontraron previstas en el ECJ, para que se remita a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, para solventar los vacíos que puedan generarse en la aplicación práctica de la ley. Así, por ejemplo, como se analizó en materia de las implicaciones de la responsabilidad penal de los jóvenes entre 14 y 18 años de edad, deben aplicarse las disposiciones contenidas en la Ley [1098](#) de 2006 (Ley de la Infancia y la Adolescencia). En esa medida, no encuentra la Corte que tal previsión sea contraria a la Constitución. (Destacado fuera del texto)

(...)

Finalmente, la Sala debe referirse a la supuesta omisión legislativa relativa a que hizo alusión la UPTC, consistente en que el artículo bajo análisis no remitió al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades, para el caso de los jóvenes mayores de 18 años de edad y aquellos entre 14 y 17 años que tengan antecedentes penales o estén condenados. Al respecto, estima la Corte que no le asiste razón al interveniente por cuanto el artículo [20](#) del proyecto de ley estatutaria, establece un artículo nuevo en la Ley [1622](#) de 2013, según el cual: "[Artículo 80. Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, inhabilidades e incompatibilidades, se regirán por las disposiciones vigentes, salvo otras disposiciones.](#)" Por tanto, en cuanto a las implicaciones de la responsabilidad penal de los jóvenes entre 14 y 18 años de edad, deben aplicarse las disposiciones de la Ley [1098](#) de 2006 (Ley de la Infancia y la Adolescencia), particularmente el libro II sobre el "sistema de responsabilidad penal para adolescentes y procedimientos especiales para cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos".

De acuerdo con el artículo [159](#) de dicha ley, "las sentencias proferidas en procesos por responsabilidad penal para adolescentes no tendrán el carácter de antecedente judicial. Estos registros son reservados y podrán ser utilizados por las autoridades judiciales competentes para definir las medidas aplicables cuando se trate de establecer la naturaleza y gravedad de las conductas y la proporcionalidad e idoneidad de la medida." En ese orden, puede considerarse que la responsabilidad penal de los adolescentes no constituye una inhabilidad para acceder a la dignidad de Consejero de la Juventud al no tener el carácter de antecedente judicial.

En virtud del artículo [80](#) de la Ley [1622](#) de 2013, los aspectos no regulados por esa ley que se refieran a temas electorales, inhabilidades e incompatibilidades, se regirán por las disposiciones vigentes, salvo otras disposiciones. Para la Corte Constitucional este artículo busca llenar los vacíos legales en cuanto a los temas electorales, las inhabilidades e incompatibilidades, los cuales, en el sentido que, de no estar regulados en

dicha de ley, se regirán por las disposiciones vigentes, es decir que, se deberá remitir a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, para solventar los vacíos que puedan generarse en la aplicación práctica de la ley.

Ahora bien, la misma sentencia señaló que, los Consejos de la Juventud no son una Corporación de elección popular que haga parte de las ramas del poder público, no gobiernan ni ejercen poder político en el ente territorial respectivo, como tampoco sus miembros tienen la calidad de servidores públicos.

En consecuencia, y como quiera que, en criterio de esta Dirección Jurídica los particulares elegidos para conformar el consejo de la juventud no son considerados servidores públicos, ni ejercen funciones públicas, no se considera procedente la aplicación de las normas previstas para los servidores públicos a quienes aspiren a ser elegidos para el consejo de la juventud.

Así las cosas, en cuanto a las incompatibilidades para los consejeros de la juventud, como quiera que no se plantearon de manera específica en la ley Ley 1622 de 2013, las mismas se regirán por las disposiciones vigentes aplicables a cada caso particular.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: A. Ramos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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

3. Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:01:11