



Concepto 298471 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000298471

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000298471

Fecha: 13/08/2021 08:42:33 a.m.

Bogotá

REF. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. ¿Existe alguna inhabilidad o incompatibilidad para que un personero delegado en la ciudad de Ibagué aspire y eventualmente sea elegido como Contralor Departamental del Tolima? Radicado 20212060569852 del 06 de agosto de 2021.

En atención a su consulta contenida en el oficio de la referencia, relacionada con la eventual inhabilidad o incompatibilidad para que un personero delegado en la ciudad de Ibagué aspire y eventualmente sea elegido como Contralor Departamental del Tolima, me permito manifestarle lo siguiente:

Frente a las inhabilidades para ser elegido Contralor departamental, distrital y municipal, la Constitución Política, en su Artículo 272, modificado por el Artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 272. <Artículo modificado por el Artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.
(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el Artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. (...)"

Visto lo anterior, se advierte que el Acto Legislativo 4 de 2019, introdujo una modificación a las inhabilidades para ser elegido Contralor, pues la conducta prohibitiva consiste en haber sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, o haber ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Así las cosas, deben concurrir tres elementos para que se configure la prohibición para ser elegido contralor, a saber, quien dentro de año anterior a su elección -elemento temporal- haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva -conducta proscrita- del orden departamental, distrital o municipal -elemento territorial-.

Ahora bien, para determinar la naturaleza de las Personerías, se tiene que la Constitución Política establece:

"ARTÍCULO 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

ARTÍCULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas".

A su vez, la Ley 136 de 1994¹, dispone:

ARTÍCULO 169. NATURALEZA DEL CARGO. Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.

Con base en la normativa que antecede, puede concluirse que las personerías municipales y distritales ejercen funciones de Ministerio Público y, por ende, son órganos de control.

Así las cosas, armonizando lo señalado en precedencia con lo establecido en el Acto Legislativo 4 de 2019, esta Dirección Jurídica advierte que no existe inhabilidad para un personero aspire al cargo de Contralor, pues dicho cargo no hace parte de la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Por otra parte, también deben analizarse en este caso las incompatibilidades de los Personeros, respecto a lo cual la Ley 136 de 1994, señala:

"ARTÍCULO 175. INCOMPATIBILIDADES: Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente ley en lo que corresponda a su investidura, los personeros no podrán:

- a). Ejercer otro cargo público o privado diferente
- b). Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

PARÁGRAFO. Las incompatibilidades de que trata este Artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones que deba cumplir el personero por razón del ejercicio de sus funciones." (Subrayado nuestro)

A su vez, la Ley 617 de 2000, preceptúa lo siguiente frente a las incompatibilidades de los alcaldes, aplicables a los personeros:

"ARTÍCULO 38.- Incompatibilidades de los alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

- 1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo. (...)
- 6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.
- 7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO- Lo dispuesto en el presente Artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a), b), c) y d) del Artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

"ARTÍCULO 51. Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros. Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia". (Subrayado nuestro)

Frente al particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Edgar González López, mediante pronunciamiento dentro del expediente con radicado con el número **11001-03-06-000-2016-00021-00(2282)** del 22 de febrero de 2016, señaló lo siguiente:

"De este modo, lo que genera el Artículo 51 de la Ley 617 de 2000 frente al asunto consultado es el deber de revisar las incompatibilidades de los personeros, con el fin de establecer si por su extensión temporal se torna imposible que el personero saliente pueda participar de manera inmediata en el concurso público de méritos que se adelante con el fin de proveer el cargo para el siguiente período legal. A este respecto hay que acudir al Artículo 175 de la Ley 136 de 1994 que regula las incompatibilidades del cargo de personero de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 175. Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente Ley en lo que corresponda a su investidura, los personeros no podrán:

a) Ejercer otro cargo público o privado diferente;

b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

PARÁGRAFO. *Las incompatibilidades de que trata este Artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones que deba cumplir el personero por razón del ejercicio de sus funciones.” (Se resalta)(...)"*

Si se toman estas incompatibilidades en una interpretación literal, en particular las previstas en el literal a) del Artículo 175 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 6º del Artículo 38 de la Ley 617 de 2000 (en negrilla), y se extienden por un año más después de la dejación del cargo de personero, la respuesta a los interrogantes planteados sería necesariamente negativa, pues se llegaría a la conclusión de que los ex personeros, durante el año siguiente al vencimiento de su periodo, no podrían desarrollar ningún tipo de actividad o negocio particular o tener ningún tipo de empleo público o privado, pues la incompatibilidad es absoluta.

Sin embargo, el concepto de esta Sala es distinto, pues aplicada en esos términos, la incompatibilidad comportaría una carga excesiva para dichos funcionarios, quienes tendrían que subsistir durante el año siguiente a la dejación del cargo sin devengar ningún tipo de salario o ingreso público o privado, lo cual resultaría desproporcionado y desconocería derechos fundamentales como el trabajo, el mínimo vital, la libre autodeterminación, etc.

Es claro que mientras se ejerce el cargo de personero es exigible de dicho funcionario una dedicación total de su tiempo y esfuerzos a la labor para la cual ha sido elegido, de manera que no se ocupe de otras actividades o empleos públicos o privados. En este momento la incompatibilidad analizada tiene como propósito principal asegurar la exclusividad en el desempeño del cargo -como medio para lograr mayor eficiencia administrativa-, y en ese sentido se justifica su carácter absoluto. Por ello, el Artículo 38 de la Ley 617 de 2000 la circunscribe al desempeño simultáneo de otro cargo.

Sin embargo, cuando el personero ha dejado su empleo, la ampliación de la referida incompatibilidad por 12 meses más -como ordena el Artículo 51 de la Ley 617 de 2000- adquiere una finalidad distinta ya no relacionada con ese deber de exclusividad propio de los servidores públicos, sino con la necesidad de asegurar transparencia y probidad en el ejercicio de la función pública, en el sentido de evitar que el cargo de personero pueda ser utilizado para procurarse un empleo o actividad pública o privada posterior.

Dado lo anterior, el estudio de esta incompatibilidad exige un análisis de razonabilidad y de proporcionalidad diferenciado a partir de los fines que en cada momento se persiguen. En particular cuando se ha dejado el cargo de personero lo principal no será la garantía de exclusividad (que ya no se justifica) sino de transparencia y moralidad pública.

En este contexto, la Sala observa que la aplicación de la incompatibilidad analizada después de la dejación del cargo de personero no llega a tener el mismo carácter absoluto de cuando se está desempeñando ese empleo si se tiene en cuenta, por ejemplo:

(i) La prohibición de acceder a un cargo o empleo público solo resulta razonable en el municipio o distrito en que se ejerció la respectiva función de control, que es el lugar donde el ex personero podría haber utilizado su cargo para asegurarse un nombramiento o designación a la terminación de su periodo; por tanto, como ha señalado la jurisprudencia para otros supuestos similares¹, no resulta razonable aplicar la extensión temporal de la incompatibilidad a otras entidades territoriales distintas a la que se ha ejercicio el cargo, pues esa exigencia resultaría desproporcionada a la luz de los principios de transparencia y moralidad administrativa que se buscan proteger. (...)"

De acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado, la incompatibilidad contenida en el Artículo 175 de la mencionada Ley 136 de 1994, comportaría una carga excesiva para los Personeros, quienes tendrían que subsistir durante el año siguiente a la dejación del cargo sin devengar ningún tipo de salario o ingreso público o privado, lo cual señala esta corporación, resultaría desproporcionado y desconocería derechos fundamentales como el trabajo, el mínimo vital y la libre autodeterminación.

Así mismo, mientras se ejerce el cargo de personero es exigible de dicho servidor una dedicación total de su tiempo y esfuerzos a la labor para la cual ha sido elegido, de manera que no se ocupe de otras actividades o empleos públicos o privados simultáneamente.

No obstante, cuando el personero ha dejado su empleo, la ampliación de la referida incompatibilidad por 12 meses más como lo señala el Artículo 51 de la Ley 617 de 2000 adquiere una finalidad distinta ya no relacionada con ese deber de exclusividad propio de los servidores públicos, sino con la necesidad de asegurar transparencia y probidad en el ejercicio de la función pública, en el sentido de evitar que el cargo de personero pueda ser utilizado para procurarse un empleo o actividad pública o privada posterior.

En tal sentido, la jurisprudencia transcrita es clara en establecer que la aplicación de la incompatibilidad analizada después de la dejación del cargo de personero, no llega a tener el mismo carácter absoluto que implica cuando se está desempeñando ese empleo, toda vez que la prohibición de acceder a un cargo o empleo público solo resulta razonable en el municipio o distrito en que se ejerció la respectiva función de control, que es el lugar donde el ex personero podría haber utilizado su cargo para asegurarse un nombramiento o designación a la terminación de su periodo.

En todo caso debe observarse que la inhabilidad se encuentra enfocada a los personeros municipales o distritales, no así para los personeros delegados, razón por la cual se considera que en el caso consultado no existiría impedimento para que el Personero Delegado en la ciudad de Ibagué participe del concurso para ser elegido Contralor Departamental del Tolima y en caso de superarlo, ser elegido como tal.

Por último, me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link Gestor Normativo donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Maia Borja/JCA

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:21:45