



## Concepto 125221 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000125221

Fecha: 28/03/2023 03:08:58 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Alcalde Municipal.

Consejero Territorial. RAD. 20232060127452 del 27 de febrero de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia trasladada por competencia por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual consulta si es encuentra inhabilitado Consejero Territorial de Planeación para aspirar a la alcaldía municipal, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sea lo primero señalar con relación a las inhabilidades para ser elegido alcalde, la Ley [617](#) de 2000, que modifica la Ley [136](#) de 1994, expresa:

"ARTÍCULO 37. Inhabilidades para ser alcalde. El Artículo [95](#) de la Ley [136](#) de 1994, quedará así:

"ARTÍCULO 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(...)

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

(...)

(...)" (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con el artículo citado, para que se configure la inhabilidad para aspirar al cargo de alcalde, deberá verificarse la existencia de los siguientes presupuestos:

Que haya laborado como empleado público.

Que como empleado haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.

Dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de elección.

O que como empleado público (nacional, departamental o municipal), haya intervenido como ordenador del gasto en ejecución de recursos de

inversión o celebración de contratos que deban ejecutarse en el municipio.

De acuerdo con la información suministrada en la consulta, la persona ejerce como Consejero Territorial de Planeación, por lo que es pertinente revisar la calidad del mismo.

La Constitución Política definió en su artículo 340 respecto de los Consejos Territoriales de Planeación dispuso:

**"ARTICULO 340.** Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación."

A su vez, la Ley 152 de 1994, establece:

**"ARTÍCULO 34.** Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las terna que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se crean en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.» (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, respecto de la calidad que ostentan las personas que conforman los Consejos Territoriales de Planeación, es importante remitirse a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, en la cual expresó:

"Es claro, por otra parte, que los miembros del Consejo Nacional de Planeación no adquieren por el hecho de serlo el carácter de servidores públicos.

EL ARTÍCULO 123 de la Constitución reserva tal calidad a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y a los de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

EL ARTÍCULO 340 de la Carta, que según lo dicho tiende a realizar el principio de participación democrática, busca vincular al proceso de planeación a los sectores interesados en el contenido final del Plan de Desarrollo.

La condición de particulares de sus representantes, excepto en el caso de quienes obran a nombre de las entidades territoriales, es ostensible, a tal punto que el propio precepto constitucional exige como requisito indispensable para hacer parte del Consejo el de estar o haber estado vinculados a las actividades propias de las organizaciones y sectores que representan.

La Constitución Política exige solamente a los servidores públicos el requisito de prestar juramento y tomar posesión para entrar a desempeñar los deberes y funciones que les incumben (artículo 122 C.P.), por lo cual resulta exagerado hacer extensivo dicho mandato a quienes hagan parte de un cuerpo consultivo y participativo, como lo es a todas luces el Consejo Nacional de Planeación.» (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, se tiene que los miembros del Consejo Nacional de Planeación no adquieren por el hecho de serlo el carácter de servidores públicos.

Es decir, los consejeros son particulares que cumplen con una función pública de carácter consultivo, derivada del principio de la democracia participativa; es importante indicar, que para ser miembro de un Consejo Territorial de Planeación es requisito estar o haber estado vinculado a las actividades propias de las organizaciones y sectores que representa, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 152 de 1994.

De manera excepcional podrán ser consejeros, aquellos servidores públicos que representan las entidades territoriales, por ejemplo, los alcaldes o gobernadores, o que representen a los sectores de la educación y la salud.

Ahora bien, respecto de las inhabilidades e incompatibilidades, será preciso indicar que de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, como la Sentencia C-546 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz, 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.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en Sentencia proferida dentro del Expediente 11001-03- 15-000-2010-00990-00(PI) Demandante: Cesar Julio Gordillo Núñez, 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".* (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, 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, razón por la cual no procede su aplicación analógica ni extensiva.

Conforme a lo anterior y para dar respuesta a su consulta, esta Dirección Jurídica considera que la persona que ejerce como Consejero Territorial de Planeación no se encuentra inhabilitada para aspirar a la alcaldía municipal, toda vez que no tiene calidad de empleado público, en consecuencia, no se configura la inhabilidad señalada en el numeral 2 del artículo 37 de la Ley 136 de 1994.

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](http://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 Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua Revisó: Maia Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

---

Fecha y hora de creación: 2026-02-13 07:12:27