



# CONCEPTOS GUIAS 003 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

CONCEPTO GUIA No. 003 / 2025

Elemento	Descripción
Asunto	Inhabilidades para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal.
Palabras clave	Inhabilidades, Contralor Territorial, Rama Ejecutiva, Autoridad Civil, Autoridad Política, Conflicto de Intereses.
Destinatarios - Grupos de Valor	Ciudadanía en general, servidores públicos, Entidades, organismos y empresas de la administración pública.
Emitido por	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Fecha	30 de diciembre de 2025.
Radicado	

## I. OBJETO DEL CONCEPTO

Impartir lineamientos a nuestros grupos de valor sobre el régimen constitucional, legal y jurisprudencial de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los procesos de elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, así como otras situaciones relacionadas con el ejercicio de autoridad, conflictos de interés y supuestos particulares planteados en consultas recurrentes, conforme al régimen general constitucional; régimen municipal y distrital, Ley 136 de 1994<sup>1</sup>; régimen departamental, Ley 330 de 1996<sup>2</sup>; y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

## II. ANTECEDENTES Y NECESIDAD

Diversos grupos de valor han formulado consultas relacionadas con la interpretación y aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para quienes aspiran a ser elegidos como contralores departamentales, distritales o municipales. En particular, se han recibido inquietudes sobre:

- La inhabilidad derivada de haber ejercido cargos o empleos en la Rama Ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal dentro del año anterior a la elección.

- La incidencia del ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo nivel territorial, especialmente en el marco de la Ley 136 de 1994<sup>3</sup> y la Ley 330 de 1996<sup>4</sup>.

- La posibilidad de configurarse un conflicto de interés cuando el aspirante tiene un interés particular o directo en asuntos sometidos a vigilancia o control fiscal.

- La elegibilidad de personas que han desempeñado funciones notariales.

- La participación de asesores de despacho de alcaldías o gobernaciones, vinculados mediante libre nombramiento y remoción, y la verificación de inhabilidades por el ejercicio previo de autoridad política o administrativa.

- La postulación de servidores que ejercen como jefes de control interno en concejos municipales.

- La existencia o no de restricciones por parentesco, especialmente cuando el aspirante tiene familiares en corporaciones públicas como los concejos municipales.

- La elegibilidad de contratistas de Empresas Sociales del Estado (ESE) o de Empresas de Servicios Públicos de naturaleza oficial, y la distinción entre contratistas y servidores públicos para efectos de la inhabilidad por ejercicio de cargo público.

La reiteración de estas consultas, y los trámites actuales para la elección de los contralores, evidencia la necesidad de unificar criterios interpretativos y ofrecer a nuestros grupos de valor una guía general, clara y sistemática que permita identificar las inhabilidades más frecuentes y los elementos a considerar para determinar, en cada caso, la posibilidad de acceder al cargo de contralor territorial.

### III. MARCO NORMATIVO

Constitución Política<sup>5</sup> (artículo 272, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo No. 4 del 18 de septiembre de 2019<sup>6</sup>), Ley 136 de 1994<sup>7</sup> (artículos 95 y 163) (modificada por la Ley 617 de 2000<sup>8</sup>), Ley 330 de 1996<sup>9</sup>, Ley 1437 de 2011<sup>10</sup> (artículo 11), Ley 1952 de 2019<sup>11</sup> (artículos 44 y 56) y jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional.

### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

El régimen de inhabilidades aplicable a los contralores territoriales se rige por disposiciones constitucionales y legales de carácter taxativo, cuyo alcance ha sido precisado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado bajo el principio de interpretación restrictiva.

El artículo 272 de la Constitución al regular el ejercicio de la gestión fiscal, determina las inhabilidades, dentro de las cuales se encuentra haber sido Contralor titular de todo o parte del periodo inmediatamente anterior, haber sido miembro de la Asamblea o Concejo que realizara la elección; haber ejercido un cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital; determinando el criterio temporal de aplicación en un año previo a la elección.

Dentro del marco constitucional, la Ley 136 de 1994 y la Ley 330 de 1996 establecen inhabilidades adicionales, cuya validez ha sido reiterada por la jurisprudencia.

### V. PROBLEMAS DE APLICACIÓN PRÁCTICA

- Ejercicio de cargos en la Rama Ejecutiva dentro del año anterior: verificación del nivel y naturaleza del empleo.

- Determinación del ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar.

---

<sup>5</sup> Encargos en contralorías: efectos frente a la inhabilidad.

- Participación de asesores de despacho o jefes de control interno.
- Situación de notarios: clasificación como particulares que ejercen función pública.
- Parentesco con miembros de corporaciones públicas: alcance y relevancia en procesos de elección.
- Identificación de posibles conflictos de interés según las funciones ejercidas o intereses particulares.

## VI. PREGUNTAS FRECUENTES

### 1. ¿Cuál es el régimen general Constitucional en materia de inhabilidades para quien aspira a ser contralor territorial?

Frente a las inhabilidades para ser contralor, la Constitución Política<sup>12</sup>, en su artículo 272, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo No. 4 del 18 de septiembre de 2019<sup>13</sup>, estableció:

*“ARTÍCULO 272. (...)*

*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.”* (Subrayado por fuera del texto original).

De acuerdo con las normas en cita, para que surja la inhabilidad para ser contralor territorial, deben concurrir las siguientes circunstancias:

- Haber sido Contralor titular de todo o parte del periodo inmediatamente anterior.
- Haber sido miembro de la Asamblea o concejo que realizara la elección.
- Haber ejercido un cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal, y haberlo desempeñado durante el último año previo a la elección.

### 2. ¿Cuál es el régimen municipal y distrital en materia de inhabilidades para quien aspira a ser contralor territorial?

Adicional al marco constitucional antes expuesto, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, señala:

*“ARTÍCULO 163. INHABILIDADES. Modificado por el Artículo 9. de la Ley 177 de 1994. No podrá ser elegido Contralor quien:*

*a) Haya sido Contralor o Auditor de la Contraloría Municipal en todo o parte del período inmediatamente anterior, como titularo como encargado;*

*b) Haya sido miembro de los Tribunales que hagan la postulación o del Concejo que deba hacer la elección, dentro de los tres años anteriores;*

*c) Esté incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el Artículo 95 y párrafo de esta ley, en lo que sea aplicable. (...)*

De esta forma, nos debemos remitir al artículo 95 de la misma norma, para integrar las inhabilidades allí consagradas, así:

*“ARTÍCULO 95. INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:*

*1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.*

*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.*

*3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.*

*4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.*

*5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.”*

De conformidad con la norma constitucional transcrita, no podrá ser elegido contralor departamental, distrital o municipal quien, durante el año anterior a la elección, hubiere desempeñado cargo público en la Rama Ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal, o quien haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección.

Aunado a lo anterior y de conformidad con lo dispuesto por la Ley 136 de 1994, también estarán inhabilitados para ser contralores municipales quienes dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección hayan ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio.

Sobre la aplicación de la causal de inhabilidad contenida en el literal c) del Artículo 163 de la Ley 136 de 1994, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con ponencia del magistrado Darío Quiñones Pinilla, en sentencia emitida el 14 de noviembre de 2002 dentro del proceso con radicado número: 15001-23-31-000-2001-1092-02(3027), indicó que posteriormente, el artículo 163 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 9 de la Ley 177 de 1994, introdujo causales de inhabilidad de origen legal para el cargo de contralor municipal, mediante la remisión a las inhabilidades previstas para los alcaldes en el artículo 95 de la misma ley, en lo que resulte aplicable. Si bien dichas causales no se encuentran previstas de manera expresa en la norma constitucional, el Consejo de Estado precisó que ello no implica su inaplicación, por cuanto la Corte Constitucional ya se pronunció sobre su validez.

De esta manera, las inhabilidades consagradas para los alcaldes municipales, contenidas en el Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, son aplicables a los contralores municipales por expresa disposición del literal c) del Artículo 163 de la misma Ley.

Sobre este particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de septiembre de 2021 dentro del expediente con radicados Nos. 66001-23-33-000-2020-00499-03 y 66001-23-33-000-2020-00494-01, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate<sup>14</sup>, precisó que la reforma al artículo 272 de la Constitución amplió la inhabilidad para los contralores territoriales en cuanto al nivel jerárquico del cargo previamente ejercido, el cual dejó de ser relevante; sin embargo, dicha inhabilidad constitucional se predica exclusivamente de los cargos públicos pertenecientes a la rama ejecutiva del respectivo nivel territorial.

Así mismo, la Sala reiteró que la remisión prevista en el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 a las inhabilidades del artículo 95 ibídem es constitucional y válida, siempre que su aplicación se realice de manera restrictiva y únicamente cuando resulte necesaria para proteger los principios de imparcialidad, transparencia y moralidad administrativa.

En este sentido, el legislador puede establecer inhabilidades adicionales a las previstas en la Constitución, en tanto el artículo 272 superior consagra un régimen mínimo que admite desarrollo legal razonable y proporcional.

De conformidad con lo anterior, la jurisdicción ha dado validez constitucional a que el legislador prevea para el contralor municipal inhabilidades adicionales a las establecidas por el Artículo 272 de la Carta.

3. ¿Cuál es el régimen departamental en materia de inhabilidades para quien aspira a ser contralor territorial?

Por su parte, la Ley 330 de 1996 por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales, respecto de las inhabilidades para ser elegido en el cargo de contralor departamental determina lo siguiente:

*“ARTÍCULO 6. INHABILIDADES. No podrá ser elegido Contralor quien:*

*a) < Aparte tachado INEXEQUIBLE> Haya sido Contralor de todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular o como encargado;*

*b) Haya sido miembro de los Tribunales que participaron en su postulación, dentro de los tres años anteriores;*

*c) Durante el último año haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia;*

*d) Sea o haya sido miembro de la Asamblea en el último año;*

delitos políticos o culposos.

No se podrá nombrar en ningún cargo de la Contraloría a los Diputados, a los Magistrados que hubieren intervenido en la postulación, elección del Contralor, ni al cónyuge, compañero o compañera permanente de los mismos, ni a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. La infracción de lo dispuesto en este artículo constituye causal de mala conducta.

El Contralor sólo asistirá a las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal cuando sea expresamente invitado con fines específicos y no tendrá derecho a votar.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

**PARÁGRAFO.** Quien haya ocupado en propiedad el cargo de Contralor Departamental no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, salvo la docencia, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.”

En cuanto a la constitucionalidad de inhabilitar para ejercer el cargo de Contralor Departamental a quienes hayan ejercido cargos públicos, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-509 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, dispuso:

“3.2.1. Constitucionalidad del Literal c) del artículo 6. de la Ley 330 de 1996.

(...)

De esta forma, se deduce que la razón para restringir el acceso al desempeño como contralor departamental, por haber ejercido el candidato funciones públicas con anterioridad a la postulación, en los órdenes territoriales mencionados y en el año inmediatamente anterior a la elección que efectúa la correspondiente asamblea departamental (C.P., art. 272), está dirigida a impedir el ingreso de personas que, de alguna forma, tuvieron la oportunidad, los medios y las prerrogativas propias del ejercicio de funciones públicas, para incidir en su favor en una elección o nominación posterior, con clara violación del principio de igualdad de condiciones entre los demás postulantes (C.P., art. 13), y en detrimento de la prestación eficaz, moral, imparcial y pública de la función administrativa (C.P., art. 209), así como neutralizar la posibilidad de que se produzca un autocontrol de la gestión fiscal realizada.

Por lo tanto, la Sala encuentra que el legislador en la disposición demandada se sujetó estrictamente a lo dispuesto por los mandatos constitucionales sin excederse en su reglamentación; en consecuencia, las expresiones “distrital o municipal” contenidas en el literal c) del artículo 6. de la Ley 330 de 1996 son exequibles, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.”

La Corte justificó esta restricción en:

- Prevención de conflictos de interés y autocontrol fiscal, dado que, en municipios sin contraloría propia, la vigilancia corresponde a la contraloría departamental.
- Garantía de igualdad, transparencia y neutralidad en el acceso a cargos públicos (art. 13 y 40 C.P.), evitando que quienes hayan ejercido funciones públicas en esos niveles puedan influir en su elección.

administrativa.

En consecuencia, la Corte concluyó que el legislador se ajustó a la Constitución y que la inhabilidad es constitucionalmente válida. Ahora bien, como quiera que en la modificación reciente sobre inhabilidades para elección de contralor departamental, distrital o municipal no se especifica el nivel jerárquico del cargo público, en criterio de esta Dirección Jurídica y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 272 constitucional, estará inhabilitado para aspirar a ser elegido en dicho cargo, quien haya ocupado en el último año, cargo público de cualquier nivel jerárquico, en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal, exceptuando únicamente la docencia.

Con relación a la conformación de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el nivel nacional, la Ley 489 de 1998<sup>15</sup>, señala:

*“ARTÍCULO 38. INTEGRACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:*

*1. Del Sector Central:*

*a) La Presidencia de la República;*

*b) La Vicepresidencia de la República;*

*c) Los Consejos Superiores de la administración;*

*d) Los ministerios y departamentos administrativos;*

*e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

*2. Del Sector descentralizado por servicios:*

*a) Los establecimientos públicos;*

*b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;*

*c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;*

*d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;*

*e) Los institutos científicos y tecnológicos;*

*f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. (...)

De acuerdo con la anterior norma, la rama ejecutiva del orden nacional está compuesta por un sector central y un sector descentralizado por servicios. La conformación de la rama ejecutiva en el nivel territorial deberá corresponder a lo contenido en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>16</sup>, es decir que, en la administración territorial, la organización político administrativo del departamento o del municipio se encuentra conformada por un sector central y un sector descentralizado por servicios.

4. ¿Una persona que actualmente ejerce el cargo desubcontraloramunicipal y que ha sido encargada como contralora, debido a las vacancias temporales del titular, puede participar en el concurso para la elección de contralor municipal?

El literal a) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 no aplica a quien ejerció el cargo de contralor en virtud de un encargo.

No obstante lo anterior, las inhabilidades consagradas para los alcaldes municipales, contenidas en el Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, son aplicables a los contralores municipales por expresa disposición del literal c) del Artículo 163 de la misma Ley.

Al margen de lo anterior, se recuerda que el numeral 2 del Artículo 95 de la Ley 136 de 1994 resulta aplicable a quienes aspiren al cargo de contralor municipal.

En tal orden de ideas, el interesado deberá verificar si durante el ejercicio del cargo de subcontralor municipal, ejerció funciones de autoridad civil, administrativa, política o militar, conforme a los parámetros citados en los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, a fin de determinar si la inhabilidad analizada en el presente concepto le resulta aplicable.

5. ¿Si un concejal se encuentra vinculado a un proceso de responsabilidad fiscal que cursa en Contraloría Municipal, ¿existe algún impedimento para que participe en la elección del Contralor Municipal?

En lo que concierne al régimen jurídico para los concejales, el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, prescribe:

*“ARTÍCULO 70. CONFLICTO DE INTERÉS. Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.*

*Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella.” (Destacado nuestro)*

El artículo transcrito en precedencia anuncia la obligación para todo Concejal de apartarse de los debates o votaciones en las que tenga un interés directo por que le afecte a él o a su cónyuge o compañera permanente, familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o a sus socios de derecho o de hecho.

En particular, frente al tema de conflicto de interés por parte de un concejal, el Consejo de Estado ha estudiado la figura principalmente con casos relacionados a la pérdida de investidura de congresistas, extendiendo su concepción en igual sentido a los Concejales, como sucede con la sentencia proferida por la Sección Primera del 30 de junio de 2017, Radicado No. 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI) y ponencia del magistrado

(E1) Roberto Augusto Serrato Valdés<sup>17</sup>, en la cual pronuncia sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses de la siguiente forma:

*“8.4.1. Posición jurisprudencial entorno a la causal alegada*

*La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 24 de agosto de 2006, se pronunció sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, de la siguiente forma:*

*“La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 17 de octubre de 2000, tuvo la oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas:*

*“Entonces, el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.*

*Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.*

*La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso.*

*El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.*

*Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5. de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos”*

Conforme con lo anterior, el conflicto de interés opera cuando entran en colisión el interés público y el interés privado del concejal, de modo tal que quede privado de la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento y competencia; refiriéndose así, a situaciones de carácter particular y concreto sobre las que existe un interés personal, que implican el aprovechamiento de la investidura.

En ese sentido y como quiera que un concejal a quien se le adelanta una investigación de responsabilidad fiscal, de manera no tiene interés directo particular, individual para elegir a uno u otro aspirante al cargo, no se evidencia ningún tipo de conflicto de interés; no obstante, quien haya sido elegido contralor por parte del concejo municipal, deberá estudiar la posibilidad de declararse impedido para conocer del proceso y en virtud de ello, designar un contralor ad hoc que decida en relación con la investigación fiscal en contra de un concejal.

En lo que respecta al conflicto de intereses, se advierte que la Ley 1437 de 2011<sup>18</sup>, dispone lo siguiente:

entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

*“ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.*

*La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.*

*Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.*

*La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo”. (Destacado nuestro).*

Como se observa, el conflicto de interés es una figura dispuesta para todo aquel que se encuentre ejerciendo una función pública que, en desarrollo de la misma, deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas; el cual sobreviene cuando el interés general entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público. Este puede ser anunciado por el servidor que directamente considere que el ejercicio de sus funciones puede acarrear un provecho particular, caso en el cual deberá declararse impedido, como por el particular que presente la recusación en contra del servidor.

Así las cosas, un servidor público deberá declararse impedido, cuando en relación a su ejercicio y función sobrevenga alguna causal de conflicto de intereses, igualmente cualquier persona podrá recusar a un servidor público que incurra en causal de conflicto de intereses, de acuerdo al procedimiento descrito por el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

En igual sentido, la Ley 1952 de 2019<sup>19</sup>, establece en sus artículos 44 y 56 lo relacionado con el conflicto de interés.

En el mismo sentido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo De Estado, en sentencia con Radicación núm.: 440012331000200400684 01 del 27 de enero de 2005, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta<sup>20</sup>, precisó:

*“La jurisprudencia de esta Sala tiene dicho que de esa disposición se desprende que el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, es decir que el efecto que la decisión pueda tener en las personas que como servidores públicos intervienen en ella sea inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión; que se produzca de forma especial respecto de ellas, de su cónyuge o de un pariente suyo, es decir, particular y concreta, sea en su beneficio o en su perjuicio; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, y así lo ha consignado reiterada y ampliamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa de esta Corporación cuando se ha ocupado del asunto con ocasión de procesos de pérdida de la investidura de los congresistas.”*

De acuerdo con lo expresado por el Consejo de Estado, el conflicto de interés se estructura cuando el servidor público con su actuación se favorezca a sí mismo o a sus parientes.

El constituyente quiso evitar, al prever la ocurrencia del conflicto de intereses, que el servidor público con su accionar haga prevalecer su interés personal o familiar sobre el general. Busca acabar con las ventajas personales distintas a las que se predicen de la generalidad. Esta figura es aplicable a todos los servidores públicos, sin importancia de su nivel o grado, el cual opera con el fin de impedir que el interés general propio de la función pública sea utilizado para un provecho particular. Tal circunstancia debe ser analizada por las partes interesadas y por la administración, para determinar si se presenta el conflicto de interés en relación con las situaciones presentadas.

Teniendo en cuenta las consideraciones en precedencia, le corresponde a la Administración, al servidor público o al interesado analizar cada caso en particular para determinar si una persona se encuentra incurso en un conflicto de intereses, esto es, la concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la toma de alguna decisión, en cuyo caso quien deba tomarla estará obligado a declararse impedido para hacerlo.

6. Si una persona ha ejercido como notario en un municipio dentro de la jurisdicción de una Contraloría Departamental ¿existe alguna inhabilidad o impedimento legal para ser nombrado Contralor Departamental, considerando su ejercicio notarial dentro del año inmediatamente anterior?

De conformidad con las normas citadas a lo largo de este concepto, no podrá ser elegido contralor departamental, distrital o municipal quien, durante el año anterior a la elección, hubiere desempeñado cargo público en la Rama Ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal.

Ahora bien, las entidades que integran la rama ejecutiva del nivel departamental, municipal y distrital, son:

*- El sector central está conformado por la gobernación o la alcaldía, las secretarías y los departamentos administrativos.*

*- El sector descentralizado está conformado por aquellas entidades cuya gestión administrativa, aunque subordinada al gobierno central, se realiza con relativa independencia y que cuentan con autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente como es el caso de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, entre otras.*

Respecto de los Notarios públicos, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1040 de 2007<sup>21</sup>, sobre la naturaleza de los notarios, considera:

*“Es una condición plenamente asumida que los notarios no son ni empleados públicos ni trabajadores oficiales, sino particulares que en ejercicio de funciones públicas prestan un servicio público, que se acomoda al modelo de administración conocido como descentralización por colaboración, en el que el Estado, por intermedio de particulares, ejerce algunas de las funciones que le han sido constitucionalmente asignadas.*

*La Corte ha dicho al respecto que los notarios son “particulares que prestan en forma permanente la función pública notarial, bajo la figura de la descentralización por colaboración, de conformidad con los artículos 123 inciso final, 210 inciso segundo, y 365 inciso segundo, de la Carta Política” (Subrayado fuera de texto).*

En este orden de ideas, y dado que los notarios son particulares que ejercen funciones públicas, en criterio de esta Dirección Jurídica se considera que no se configura la inhabilidad prevista para ser Contralor Departamental toda vez que la misma se predica

del ejercicio de un cargo público en la rama ejecutiva. En todo caso las contralorías no ejercen control sobre los funcionarios de las Notarías.

7. ¿Un asesor de despacho de la alcaldía distrital, vinculado mediante libre nombramiento y remoción puede aspirar y ser nombrado como Contralor distrital de la misma ciudad?

Esta Dirección Jurídica se permite señalar que, conforme lo dispone el artículo 272 de la Constitución Política, 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.

En conclusión, teniendo en cuenta que la administración municipal hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden municipal, sin lugar a dudas, en virtud de lo dispuesto por el inciso octavo del artículo 272 de la Constitución Política, quien haya ejercido el cargo de asesor de despacho de una alcaldía distrital, se encuentra inhabilitado para ser elegido como Contralor del mismo distrito.

8. Si una persona se desempeña actualmente como jefe de control interno de un concejo municipal, ¿existe alguna inhabilidad o impedimento legal para que pueda participar en una convocatoria pública para la elección del contralor municipal en la misma jurisdicción?

De conformidad con la normatividad y jurisprudencia transcrita y analizada a lo largo del presente concepto, no podrá ser elegido contralor departamental, distrital o municipal quien, durante el año anterior a la elección, hubiere desempeñado cargo público en la Rama Ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal, o quien haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección.

Aunado a lo anterior y de conformidad con lo dispuesto por Ley 136 de 1994, también estarán inhabilitados para ser contralores municipales quienes dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección hayan ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio.

E acuerdo con lo anterior y, teniendo en cuenta que conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 190 de la Ley 136 de 1994, los empleados públicos que hagan parte de las unidades de control interno ejercen dirección administrativa, se deduce que el jefe de control interno de un concejo municipal se encuentra inhabilitado para postularse y ser elegido contralor municipal.

9. ¿Puede el hermano de un concejal municipal en ejercicio ser elegido Contralor Departamental mediante convocatoria pública en el mismo departamento donde su hermano ejerce como concejal, o existe alguna inhabilidad o impedimento para ello?

Esta Dirección Jurídica se permite dar respuesta en el sentido de indicar que no se configura inhabilidad para aspirar y ser elegido como Contralor Departamental por el hecho de tener un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad que ostente el cargo de concejal municipal, toda vez que no existe disposición normativa que establezca dicha prohibición.

10. ¿Puede un contratista que presta servicios en una Empresa Social del Estado o en una Empresa de Servicios Públicos participar en un concurso para el cargo de Contralor Departamental en el mismo departamento, o existe alguna inhabilidad que le impida hacerlo?

Esta Dirección Jurídica señala que cuando quien aspira al cargo de Contralor Departamental ostenta la calidad de contratista, no se configura inhabilidad alguna para su elección, toda vez que las prohibiciones previstas en la normativa aplicable (art. 272 de la Constitución y Ley 330 de 1996) se encuentran dirigidas a quienes hayan ocupado un cargo público, condición que no se predica de los contratistas de prestación de servicios.

11. ¿Puede un contratista del nivel departamental postularse al cargo de Contralor Municipal cuando el contrato que ejecuta debe desarrollarse en el mismo municipio en el cual aspira a ser elegido?

Las inhabilidades consagradas para los alcaldes municipales, contenidas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, rigen para los contralores municipales en lo que les sea aplicable por expresa disposición del literal c) del artículo 163 de la misma Ley y que, respecto a la contratación con entidades públicas, indica:

*"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:*

*(...)*

*3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.*

*(...)"*.

Para que se configure la inhabilidad citada, se requiere:

- Que haya suscrito contrato con entidad pública de cualquier nivel.
- Que el contrato se haya ejecutado en el respectivo municipio.
- Que lo haya suscrito dentro del año anterior a la elección.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que la persona que tuvo la calidad de contratista del municipio, no podrá acceder al cargo de contralor municipal si suscribió el contrato con la entidad pública dentro del año anterior a la fecha de la elección del contralor y el contrato se ejecutó en el mismo municipio. Cabe recalcar que la conducta prohibida es la suscripción o firma del contrato dentro del año anterior, no su ejecución. Por lo tanto, si el contrato fue suscrito dentro de este término, su cesión o la renuncia de su ejecución no hace desaparecer la inhabilidad.

## VII. CONCLUSIÓN Y CRITERIO JURISPRUDENCIAL

1. Las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los contralores departamentales, distritales y municipales son normas de carácter constitucional y legal que limitan el derecho de acceso a cargos públicos y deben interpretarse de forma restrictiva, tal como lo ha señalado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.
2. El artículo 272 de la Constitución Política (inciso 8, modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019) establece las inhabilidades constitucionales para los contralores territoriales, entre las que se cuentan, de manera destacada, la imposibilidad de ser elegido cuando se haya sido miembro de la Asamblea o Concejo que realiza la elección en el último año, o se haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal (salvo la docencia).

3. La ley (art. 163 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 95 de la misma ley, en lo aplicable) contiene inhabilidades adicionales que, por remisión expresa, pueden ser aplicadas a los contralores municipales “en lo que sea aplicable”, y dicha remisión ha sido declarada por la jurisprudencia (Corte Constitucional y Consejo de Estado) como compatible con el orden constitucional cuando se respeta la finalidad de proteger la imparcialidad, transparencia y moralidad en la función pública.

4. La jurisprudencia citada en el análisis confirma que el legislador puede prever inhabilidades adicionales a las constitucionales para los contralores territoriales, siempre que dichas inhabilidades sean razonables, proporcionales y responda a la finalidad constitucional de preservar la independencia e imparcialidad. La existencia de cosa juzgada constitucional obliga a aplicar las normas legales cuya exequibilidad ha sido confirmada por la Corte (p. ej. C-367 de 1996 respecto del literal c) del art. 163).

5. En materia de contralores departamentales, Ley 330 de 1996 (art. 6) y la jurisprudencia constitucional (sentencia C-509 de 1997) respaldan que la inhabilidad por haber ocupado cargo público durante el último año se extiende a los niveles departamental, distrital o municipal (salvo la docencia), justificándose en la prevención de conflictos de interés y del autocontrol fiscal.

6. La interpretación de las inhabilidades procedentes debe atender al propósito concreto de cada causal: prevenir influencias indebidas sobre el órgano elector, evitar situaciones de autocontrol de la gestión fiscal y asegurar igualdad de condiciones entre los aspirantes. En consecuencia, la extensión de inhabilidades contenidas en normas sobre alcaldes a los contralores debe realizarse sólo “en lo que sea aplicable” y con criterio restrictivo que preserve la finalidad normativa.

7. Conforme a lo expuesto en el análisis, y de conformidad con la norma constitucional y legal citada, estará inhabilitado para aspirar a ser elegido contralor quien haya ocupado, en el último año, cargo público de cualquier nivel jerárquico en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal (exceptuada la docencia), así como quien haya sido miembro de la corporación encargada de efectuar la elección en el año anterior.

#### VIII. RECOMENDACIONES OPERATIVAS

- Verificar la hoja de vida del aspirante con enfoque en el último año: cargos, entidades, funciones y nivel territorial.
- Identificar si existió ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar en los empleos objeto de estudio.
- Revisar contratos celebrados con entidades territoriales.
- Validar posibles conflictos de interés mediante declaración expresa del aspirante.
- Consultar jurisprudencia reciente cuando existan dudas sobre la naturaleza del cargo o el ejercicio de autoridad.
- Documentar todo el proceso de verificación para efectos de transparencia, trazabilidad y defensa institucional.

#### 1. FUENTES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

- Constitución Política<sup>22</sup>, art. 272.

- Artículo 4 del Acto Legislativo No. 4 del 18 de septiembre de 2019<sup>23</sup>.

- Ley 136 de 1994<sup>24</sup>, arts. 95 y 163.

- Ley 617 de 2000<sup>25</sup>.

- Ley 1437 de 2011<sup>26</sup>, art. 11)

- Ley 1952 de 2019<sup>27</sup> arts 44 y 56

- Consejo de Estado, Expediente N°: 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI), Demandante: Cesar Julio Gordillo Núñez.

- Corte Constitucional, Sentencia C-509 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Planeta, Radicación núm.: 25000-23-15-000-2010- 001610-01 del 17 de marzo de 2011

- Corte Constitucional, en Sentencia C-1040 de 2007

- Consejo de Estado, Sección Quinta, fecha 30 de septiembre de 2021 expediente con radicados Nos. 66001-23-33-000-2020-00499-03 y 66001-23-33-000-2020-00494-01, Magistrada Ponente Dra. Rocío Araújo Oñate.

- Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia con Radicación núm.: 44001233100020040068401 del 27 de enero de 2005, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Planeta

HAROLD ISRAEL HERREÑO SUAREZ

Director Jurídico (E)

NOTAS PIE DE PÁGINA

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

2 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.”

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

4 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales."

5 Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente.

6 Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

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

8 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

9 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales."

10 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

11 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

12 Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente.

13 Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

14 Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de septiembre de 2021 dentro del expediente con radicados Nos. 66001-23-33-000-2020-00499-03 y 66001-23-33-000-2020-00494-01, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate.

15 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

16 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

17 sentencia proferida por la Sección Primera del 30 de junio de 2017, Radicado No. 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI) y ponencia del magistrado (E1) Roberto Augusto Serrato Valdés.

18 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

19 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

20 Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo De Estado, en sentencia con Radicación núm.: 440012331000200400684 01 del 27 de enero de 2005, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

21 Corte Constitucional, en Sentencia C-1040 de 2007.

22 Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente.

23 Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

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

25 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

26 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

27 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-19 23:42:54*