



Función Pública

Concepto 065091 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000065091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000065091

Fecha: 11/02/2026 04:00:11 p.m.

Referencia: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Ex jefe de control interno de una ESE para ser contratista de una temporal que realiza proyectos de inversión en la misma ESE. Radicado No. 20262060044052. Fecha: 2026-01-22.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

Respecto del escrito mediante el cual eleva consulta relacionada con la viabilidad de que el ex jefe de control interno de una ESE pueda ser contratista de una temporal que realiza proyectos de inversión en la misma ESE, esta Dirección Jurídica se permite indicar lo siguiente:

Antes de dar respuesta a su consulta, es importante precisar que, conforme a lo previsto en el Decreto [430](#) de 2016¹, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En desarrollo de lo anterior, este Departamento Administrativo emite conceptos técnicos y jurídicos mediante los cuales brinda interpretación general de aquellas normas de administración de personal en el sector público que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, pero no es competente para definir casos particulares propios de las diferentes entidades o emitir concepto sobre los actos administrativos o decisiones proferidas por las mismas. Por ende, la respuesta a su consulta hará referencia al fundamento legal descrito, sin que por este hecho se refiera al caso particular; por cuanto tal potestad se le atribuye a la respectiva entidad nominadora por ser quien conoce de manera cierta y detallada la situación de su personal a cargo.

En primer lugar, resulta menester analizar los parámetros legales y jurisprudenciales que han de tenerse en cuenta a la hora de estudiar y aplicar el régimen general de inhabilidades.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo con radicación 11001-03-28-000- 2016-00025-00(IJ) del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecisiete (2017), con ponencia de la Magistrada Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez², estableció que:

“las circunstancias de inelegibilidad son límites al derecho de acceso a cargos públicos y al derecho a elegir y ser elegido, inspiradas en razones de interés general y bien común. Son, a su vez, expresiones de un género, dentro del cual existen varias especies, que en querer del Constituyente o del Legislador definen, en buena parte, las condiciones de quien ha de acceder a la función pública. Ello, por medio de la exigencia, bien sea positiva o negativa, de pautas comportamentales y cualificaciones de los sujetos activos y pasivos del acto de elección.”

(...) “estas configuran el patrón de conducta y/o el perfil esperado del eventual servidor público antes de ocupar un cargo, así como las particularidades que deben rodear su designación, a través de previsiones que se resumen, por ejemplo, en “hacer”, “no hacer”, “haber hecho” o “no haber hecho”, así como en “ser”, “no ser”, “haber sido” o “no haber sido.”

Esa connotación excluyente impone que cualquier pretensión hermenéutica que sobre ellas recaiga debe necesariamente orientarse por el principio de interpretación restrictiva, que demanda que ante la dualidad o multiplicidad de intelecciones frente al precepto que las consagra, se prefiera la más benigna; y, al mismo tiempo, conlleva la proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía.”

Aunado a lo anterior, la corporación que por excelencia ostenta la salvaguarda de nuestra Constitución Política, en reiterados pronunciamientos³ ha sido consistente al manifestar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como las demás calidades, exigencias o requisitos que debe reunir quien aspire a ingresar o a permanecer al servicio del Estado, deben estar consagradas en forma expresa y clara en la Constitución y en Ley.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado⁴ en sentencia proferida el 8 de febrero de 2011, refiriéndose al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, consideró lo siguiente:

“Las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbi gratia arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”. (Las negrillas y subrayas son de la Sala).

El análisis de la normatividad y la jurisprudencia citadas permite concluir que las inhabilidades tienen un carácter estrictamente prohibitivo, están expresamente previstas en la Constitución y en la ley y, por tanto, su interpretación debe ser restrictiva. En efecto, se trata de reglas establecidas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso a cargos o funciones públicas, lo que impide que sobre ellas se realicen analogías o extensiones no contempladas de manera expresa en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, tampoco resulta ajustado a derecho que el intérprete desdibuje sus alcances para aplicarlas a situaciones no previstas por el legislador. Para efectos de resolver la interrogante en concreto, debemos citar y analizar el siguiente marco normativo y jurisprudencial.

Sobre el tema consultado, tenemos que la Ley 80 de 19935, determina en su artículo 8:

“Artículo 8º.- De las Inhabilidades e Incompatibilidades para Contratar:

(...)

Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva: < La expresión "Concursos" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007>

a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad sólo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a

partir de la fecha del retiro.

f) < Literal adicionado por el artículo 4o. de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público.

(...)." (Se subraya).

De acuerdo con lo establecido en el literal a. del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993⁶, no podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante que hubieren desempeñado funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, inhabilidad que se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

En el caso adicionado con el literal f), la inhabilidad pesa sobre quienes hayan ejercido cargos en el nivel directivo, caso en el cual, la limitante se extiende por dos años.

Ahora bien, según el Decreto 785 de 20057, el empleo de jefe de control interno pertenece al Nivel Directivo y, en tal virtud, las prohibiciones descritas aplican en su caso.

Así las cosas, las inhabilidades para que ex servidores públicos contraten con el Estado consagradas en los artículos 8 de la Ley 80 de 1993⁸ y 4 de la Ley 1474 de 2011⁹, aplica frente a la entidad respectiva para quienes:

a) Fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante, siempre y cuando estos últimos hubieren desempeñado funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

b) Hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

Teniendo en cuenta que estas inhabilidades del ex servidor público para contratar se predicán respecto de la entidad del Estado a la cual estuvo vinculado como directivo, se considera que dicha restricción no aplicaría para celebrar contratos con otras entidades del Estado en las cuales el servidor no hubiere desempeñado cargos del nivel directivo.

Ahora bien, la norma indica que el ex servidor no podrá suscribir contrato "directa o indirectamente". Respecto de la contratación indirecta o por interpuesta persona, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Quinta, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla en Radicación Número: 68001-23-15-000-2004-00002-02(3875) de Enero 19 de 2006¹⁰, determinó que no es viable que se celebren contratos de cualquier tipo con entidades Estatales si la figura planteada constituye un medio para obtener beneficios que de otra manera no podrían obtenerse o para eludir las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar incurso una persona determinada. Al respecto señaló:

"Ciertamente, esta Sala ha dicho que el contrato por interpuesta persona se configura mediante sociedades de personas de las que sea socio

quien interviene en la negociación, de tal manera que la interpuesta persona es la propia sociedad⁶. En otras palabras, la celebración de contratos bajo esta modalidad implica que quien aparece como contratista, aunque formalmente, aparentemente, figure como tal, en realidad, no es la persona que lo celebra y ejecuta.

Tal figura constituye un medio para obtener beneficios que de otra manera no podrían obtenerse o para eludir las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar incurso una persona determinada". (Subrayas fuera de texto).

Esta Dirección Jurídica, atendiendo el criterio señalado por el Consejo de Estado ha sido consistente al manifestar que no es viable que se celebren contratos de cualquier tipo si la figura planteada constituye un medio para obtener beneficios que de otra manera no podrían obtenerse o para eludir las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar incurso una persona determinada.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica, concluye que un ex Jefe de Control Interno, cargo del Nivel Directivo, no podrá suscribir contrato con la entidad en la cual prestaba sus servicios (o por interpuesta persona) por el término de un año, o por dos años, si el objeto del contrato a suscribir guarda relación con las funciones que desempeñaba, términos contados a partir de la fecha de su desvinculación.

Conforme a las preguntas planteadas, en primer lugar debe indicarse que no resulta claro a qué se refiere el consultante con la expresión "connotación asesora y no directiva", pues el nivel del empleo no lo define la denominación que adopte la entidad en su planta, sino la clasificación establecida en la ley.

En ese sentido, el Decreto 785 de 2005¹¹ es expreso al señalar que el empleo de Jefe de Control Interno pertenece al nivel directivo, razón por la cual no es jurídicamente viable considerar que dicho cargo sea de nivel asesor, independientemente de la forma como se encuentre denominado en la estructura administrativa de la ESE. En tal virtud, las inhabilidades previstas para los ex servidores del nivel directivo resultan plenamente aplicables.

De otro lado, en cuanto a los requisitos para el desempeño del cargo, el Decreto 989 de 2020¹², de manera expresa, dispone:

"ARTÍCULO 2.2.21.8.5. Requisitos para el desempeño del cargo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial. Para desempeñar el cargo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial se deberá acreditar los siguientes requisitos teniendo en cuenta las categorías de departamentos y municipios previstas en la ley, así: (...)"

De la norma transcrita se desprende que el legislador permite que el empleo sea denominado como jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno, según la estructura administrativa de la entidad; sin embargo, dicha denominación no modifica su naturaleza jurídica, pues el nivel del empleo sigue siendo directivo, conforme a lo dispuesto en el Decreto 785 de 2005¹³.

El hecho de que el cargo de Jefe de Control Interno sea denominado o percibido por la entidad como "asesor" no altera su clasificación legal como empleo del nivel directivo. En consecuencia, sí genera inhabilidades una vez se produce el retiro, en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993¹⁴.

Por lo tanto, el ex Jefe de Control Interno no podrá contratar directamente con la ESE ni hacerlo de manera indirecta, por ejemplo, a través de una empresa temporal.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «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.

ÓSCAR EDUARDO MERCHÁN ÁLVAREZ

Coordinador del Grupo de Inhabilidades e Incompatibilidades

Proyectó: Diana Carolina Cuesta Cubides - Dirección Jurídica DAFP

Revisó:

Vo.Bo. Óscar Eduardo Merchán Álvarez - Dirección Jurídica DAFP

Código TRD: 11602

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

2 Consejo de Estado. Radicado 11001-03-28-000- 2016-00025-00(IJ). Fallo del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

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

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

5 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

6 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

7 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004".

8 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

9 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Quinta, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla en Radicación Número:

68001-23-15-000-2004-00002-02(3875) de Enero 19 de 2006.

11 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004".

12 "Por el cual adiciona el capítulo 8 al título 21 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con las competencias y requisitos específicos para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial"

13 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004".

14 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 20:12:15