



Función Pública

Concepto 044851 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000044851

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000044851

Fecha: 02/02/2026 11:00:19 p.m.

Referencia: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Inhabilidad de pariente de concejal con suscribir contrato de prácticas académicas con entidad descentralizada del municipio. Radicado No. 20259000801992. Fecha: 18 de diciembre de 2025

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

Respecto del escrito mediante el cual eleva consulta relacionada con la posible configuración de una inhabilidad para que la hija de un concejal municipal suscriba contrato de prestación de servicios para desarrollar sus prácticas académicas con una ESE del municipio, 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.

Respecto de la inhabilidad para que parientes de los concejales sean contratados en las entidades descentralizadas del respectivo municipio, me permito indicar la Constitución Política de Colombia de 1991 señala:

“ARTICULO 292^o—Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.”

La Ley 617 de 2000 “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”, establece:

“ARTÍCULO 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales. Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.”

Los cónyuges o (compañeros permanentes) de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-903 de 2008; el resto del inciso fue declarado EXEQUIBLE, en el entendido de que esta prohibición se predica de los parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil, como lo establece el artículo 292 de la Constitución Política.”

A su vez, la ley 1296 de 2009”, establece:

“ARTICULO 1°. El inciso tercero del artículo 1° de la ley 1148 de 2007, modificatorio del artículo 49 de la ley 617 de 2000, quedará así:

“Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad; segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.” (subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta lo anterior es importante mencionar la naturaleza jurídica de las empresas sociales del estado, con el fin de verificar si se enmarca dentro de las entidades mencionada en la norma. Para ello se menciona lo establecido en el Decreto 1876 de 1994, que establece:

“ARTÍCULO 1º.- Naturaleza jurídica. Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos”. (subrayado fuera de texto)

En cuanto a los grados de parentesco, los artículos 35 y siguientes del Código Civil, establecen que el parentesco de consanguinidad se define como la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de la sangre. Estos se clasifican de la siguiente manera:

Primer grado: Padres, hijos. Segundo grado: Abuelos, nietos, hermanos. Tercer grado: Tíos, sobrinos. Cuarto grado: Primos.

Ahora bien, en relación con el Contrato de Aprendizaje, se hace necesario remitirse a la Ley 2466 de 2025⁵ (reforma laboral), que modificó su regulación de la siguiente manera:

“Artículo 21. Contrato de Aprendizaje. Modifíquese el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 81. Naturaleza y características de la relación de aprendizaje. El contrato de aprendizaje es un contrato laboral especial y a término fijo, que se rige por las normas sustantivas del Código Sustantivo del Trabajo, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica

práctica en una entidad autorizada a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad, ocupación o profesión y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a tres (3) años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual.

Son elementos particulares y especiales del contrato de aprendizaje:

a) La finalidad es la de facilitar la formación del aprendiz. de las ocupaciones o profesiones en las que se refiere el presente artículo;

b) La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;

c) La formación se recibe a título estrictamente personal;

d) El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje. Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual, así:

1. Si es una formación dual, el aprendiz recibirá como mínimo durante el primer año el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y durante el segundo año el equivalente al cien por ciento (100%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

2. Si es formación tradicional, el aprendiz recibirá como mínimo en la fase lectiva el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un (1) salario mínimo mensual vigente y en la parte práctica, el apoyo del sostenimiento será equivalente al cien por ciento (100%) de un salario mínimo mensual legal vigente.

En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

Si el aprendiz es estudiante universitario, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un (1) salario mínimo legal vigente, sin importar si la formación es o no dual.

Durante la fase lectiva, el aprendiz estará cubierto por el sistema de seguridad social en salud y riesgos laborales, pagado plenamente por la empresa como dependiente. Durante la fase práctica o durante toda la formación dual, el aprendiz estará afiliado a riesgos laborales y al sistema de seguridad social integral en pensiones y salud conforme al régimen de trabajadores dependientes, y tendrá derecho al reconocimiento y pago de todas las prestaciones, auxilios y demás derechos propios del contrato laboral. El aporte al riesgo laboral corresponderá al del nivel de riesgo de la empresa y de sus funciones.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales, o tecnológicos o profesionales, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y trabajadores aprendices del SENA.

El Contrato de aprendizaje podrá versar sobre estudiantes universitarios para los casos en que el aprendiz cumpla con actividades de 24 horas semanales en la empresa y al mismo tiempo cumpla con el desarrollo del pensum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar relación con su formación académica.

Parágrafo 1°. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, como también para los departamentos fronterizos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo 2°. Para efectos de la presente ley, se entiende como formación dual, el proceso de formación profesional integral planeado, ejecutado y evaluado de manera conjunta entre el sector privado y el SENA o la institución de educación a partir de un programa de formación acordado según las necesidades de la respectiva empresa.

Para el desarrollo de esta, la institución y la empresa deberán acordar un esquema de alternancia entre los ambientes de aprendizaje de la institución y la empresa, el cual debe ser en su totalidad planeado, ejecutado y evaluado conjuntamente con base en el programa de formación acordado, según las necesidades de la empresa.

Parágrafo 3°. El tiempo correspondiente a la fase práctica o dual deberá ser certificado por la empresa y se reconocerá como experiencia laboral para el aprendiz.

Parágrafo 4°. Los hogares infantiles y las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuya personería jurídica esté reconocida por el ICBF, que presten servicios de atención integral a la primera infancia en cualquier modalidad de atención reconocida dentro del municipio o distrito no serán objeto de regulación de la cuota de aprendices.”.

Con la modificación introducida se establece el carácter laboral del contrato de aprendizaje. Sin embargo, continúa teniendo unas características especiales para su ejecución en tanto conserva el elemento formativo como aspecto principal; regulando esta modalidad también para los estudiantes universitarios bajo los parámetros señalados.

En este punto, corresponde hacer una mención sobre la naturaleza jurídica de este contrato. Al respecto, el Ministerio del Trabajo e la Circula 0083 del 25 de junio de 2025⁶, sobre este aspecto señaló lo siguiente:

“En primera medida, es necesario resaltar que la naturaleza del contrato de aprendizaje conforme al régimen legal vigente del mencionado artículo 81, es la de un contrato de trabajo especial y a término fijo, se encuentra regido por el Código Sustantivo del Trabajo. Así lo dicta de manera expresa el texto de la norma.”

De lo expuesto, puede concluirse que se le brinda la naturaleza de contrato laboral al contrato de aprendizaje adicionándole los efectos derivados de dicha clasificación, como lo son, el pago de las prestaciones de ley ordinarias del sector privado, bajo ciertas condiciones especiales y definidas en la ley.

Ahora bien, la Ley 789 de 2002⁷ en su artículo 32 adicionado artículo 168 Ley 1450 de 20118, establece la obligación de vincular aprendices por las empresas privadas y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta:

“Artículo 32. Empresas obligadas a la vinculación de aprendices. Las empresas privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince (15), se encuentran obligadas a vincular aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las de Economía mixta del orden Nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta ley. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional.

El empresario obligado a cumplir con la cuota de aprendizaje podrá tener practicantes universitarios bajo la modalidad de relación de aprendizaje, en el desarrollo de actividades propias de la empresa, siempre y cuando estos no superen el 25% del total de aprendices.

Parágrafo. Empresas de menos de diez (10) trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz de formación del SENA. (..)".

De la revisión normativa anterior se encuentra que las empresas privadas y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y Empresas de Economía Mixta en sus diferentes niveles están obligadas al cumplimiento de las cuotas de vinculación de aprendices, mientras que, las demás entidades y organismos públicos diferentes a los antes mencionados, se encuentra exceptuadas de dicha obligación, sin embargo, podrán vincular voluntariamente aprendices en el marco de lo dispuesto por la Ley 789 de 2002.

Por otra parte, frente a la naturaleza jurídica de la práctica laboral la Ley 1780 de 2016⁹, dispone:

"Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.

Parágrafo 1°. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2°. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.

Parágrafo 4°. Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la práctica laboral mutará a relación laboral con sus implicaciones legales." (...)" (Subraya fuera del texto)

De conformidad con la norma anteriormente transcrita, la práctica laboral es una actividad pedagógica realizada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. Se resalta que, el legislador dispuso claramente que, por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo, es decir, los practicantes no tienen la calidad de servidores públicos.

De lo anterior, se puede inferir las siguientes premisas:

- Si bien la Reforma Laboral (Ley 2466 de 2025) otorga al contrato de aprendizaje una naturaleza laboral para efectos de protección prestacional y seguridad social, su esencia sigue siendo formativa y académica, tal como lo ratifica la Ley 1780 de 2016. El aprendiz no se vincula mediante un acto administrativo de nombramiento ni mediante un contrato de prestación de servicios profesional o de apoyo a la gestión.

- Para efectos de las prohibiciones de la Ley 617 de 2000 (modificada por la Ley 1296 de 2009), la hija del concejal no ostenta la calidad de "funcionaria" (no ocupa un cargo en la planta de personal) ni de "contratista" estatal (en los términos de la Ley 80 de 1993). El contrato de aprendizaje es una figura autónoma y excepcional cuya finalidad es la formación profesional metódica.

- Dado que las ESE son entidades descentralizadas que pueden vincular aprendices de forma voluntaria, y que dicho proceso de selección suele estar mediado por convenios con instituciones educativas (SENA o Universidades) y no por la voluntad discrecional del Concejo Municipal, se desvirtúa el riesgo de nepotismo o tráfico de influencias que las leyes 617 y 1296 pretenden evitar.

- Aunado a lo anterior, y en el entendido que como se mencionó en un principio, las inhabilidades e incompatibilidades son de interpretación restrictiva y sancionatoria. Al no estar expresamente prohibido en el régimen departamental y municipal que los parientes de concejales realicen prácticas laborales o aprendizajes en entidades descentralizadas (como las ESE), no es dable al operador jurídico extenderles las prohibiciones de los contratistas o funcionarios por analogía.

Así las cosas, y dando respuesta a la consulta, esta Dirección Jurídica considera que no existe inhabilidad para que un pariente de un concejal pueda suscribir un contrato de aprendizaje con una entidad estatal del mismo municipio.

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 Edna Buendía Ramírez - Dirección Jurídica DAFP
Revisó
Vo.Bo. Óscar Eduardo Merchán Álvarez - Dirección Jurídica DAFP
Código TRD11602

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 medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

6 Disponible: <https://acortar.link/vSbfEz>

7 Por la cuál se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la proteccion social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo

8 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

9Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 16:51:23