



Concepto 214621 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000214621

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000214621

Fecha: 01/06/2023 05:13:17 p.m.

Bogotá D.C.

Ref.: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. ¿Conforme a los principios de eficacia, neutralidad, imparcialidad y de acuerdo con el artículo 34, numeral 11 de la Ley 734 de 2002¹, el practicante/servidor público debería compensar las cargas o, más bien, tener una carga menor o, simplemente, no tener carga en la medida en que si acredita que su servicio público se da en áreas jurídicas estaría, asimismo, cumpliendo con el artículo 2 de la Ley 2113 de 2021? ¿En caso de que la conclusión sea que se deben compensar las mismas cargas que los demás estudiantes, cómo deberían ser las respectivas fórmulas para ello? Radicado No. 20239000264532 del 05 de mayo de 2023.

En atención a su oficio de la referencia, en el cual consulta sobre las prácticas jurídicas para servidores públicos, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente, es preciso indicar que, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, 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 Estado en sentencia dictada el 8 de febrero de 2011, respecto del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, consideró lo siguiente:

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

Conforme con lo anterior, las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas, ello quiere decir, que tienen un carácter prohibitivo, y por consiguiente, estas son taxativas, es decir, están expresamente consagradas en la Constitución o en la Ley y su interpretación es restrictiva, razón por la cual no procede la aplicación analógica ni extensiva de las mismas.

Ahora bien, respecto de los abogados se considera necesario estudiar la Ley 1123 de 2007², que frente al particular señala lo siguiente:

“ARTICULO 29. INCOMPATIBILIDADES. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:

Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO. Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.

(...)

Los abogados en relación con asuntos de que hubieren conocido en desempeño de un cargo público o en los cuales hubieren intervenido en ejercicio de funciones oficiales. Tampoco podrán hacerlo ante la dependencia en la cual hayan trabajado, dentro del año siguiente a la dejación

de su cargo o función y durante todo el tiempo que dure un proceso en el que hayan intervenido.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La Corte Constitucional en sentencia C-1004 del 22 de noviembre de 2007, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 numeral 1 parágrafo de la Ley 1123 de 2007, señaló:

“14.- Como se desprende de la lectura del artículo en mención, no pueden ejercer la profesión de abogacía - aun cuando se encuentren inscritas y en uso de licencia - aquellas personas que ostenten la calidad de servidores públicos. Lo establecido en el numeral primero del artículo 29 representa la regla general y tiene como destinatarios a los servidores públicos. El parágrafo, configura, entretanto, la excepción y se aplica a los servidores públicos que además sean docentes de universidades oficiales.

La regla general consiste, por consiguiente, en que a los servidores públicos no se les permite prima facie ejercer la profesión de abogacía, así estén debidamente inscritos y quieran hacerlo en uso de licencia. Únicamente pueden los servidores públicos ejercer la profesión de abogacía cuando deban hacerlo por función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permite. Se les prohíbe de manera terminante a los servidores públicos litigar contra la Nación, el Departamento, el Distrito o el Municipio dependiendo del ámbito de la administración a que se suscriba la entidad o el establecimiento al que estén vinculados estos servidores públicos. No obstante lo anterior, se permite a los servidores públicos litigar en causa propia y fungir como abogados de pobres.

15.- Puede afirmarse hasta aquí, que lo establecido en el numeral primero del artículo 29 cumple varios propósitos pero se orienta, en particular, a asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones. Lo anterior concuerda con lo dispuesto, a su turno, por el numeral 11 del artículo 34 del Código Disciplinario Único de conformidad con el cual es deber de los servidores públicos “[d]edicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.” De este modo, se restringe el ejercicio privado de la profesión bajo la aplicación del principio de eficacia pero también en consideración de los principios de neutralidad e imparcialidad en el sentido de asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones y, por otro lado, impedir que los servidores públicos profesionales de la abogacía - que estén debidamente inscritos - incurran en situaciones que puedan originar conflictos de intereses.

(...)

16.- Estas cautelas y previsiones no constituyen, sin embargo, una camisa de fuerza que les niegue a los servidores públicos que son a su vez abogados debidamente inscritos la posibilidad de litigar. El numeral primero es claro cuando hace la salvedad de acuerdo con la cual aquellos servidores públicos que por razón de la función que cumplen o a quienes el respectivo contrato mediante el cual se vinculan en calidad de servidores públicos se los permite, pueden ejercer su profesión de abogacía. A lo que se suma el que tales servidores que también sean profesionales del derecho siempre pueden litigar en causa propia y como abogados de pobres. De todo ello se deriva, como lo mencionó la Corte en líneas precedentes, un interés porque los servidores públicos realicen su tarea de modo eficaz así como se comporten de manera imparcial y transparente y velen por los intereses de la sociedad en general.

(...)

Como lo mencionó la Corte en párrafos precedentes, el propósito del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007 fue asegurar la dedicación exclusiva de los (las) servidores (as) públicos (as) al ejercicio de sus funciones y, en tal sentido, obtener una actuación eficaz y eficiente encaminada a garantizar la protección del interés general así como tendiente a impedir, en la medida de lo factible, producir situaciones de conflicto de intereses que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e independencia con que debe obrar todo (a) servidor (a) público (a) sin que la norma establezca una camisa de fuerza para que en ciertas circunstancias, la persona que obra en calidad de servidora pública, que a la vez posee el título de profesional en abogacía, pueda litigar con algunas restricciones. (...)

De acuerdo con el análisis de la Corte Constitucional, históricamente se ha previsto la necesidad de restringir a las personas que ostentan la calidad de servidores públicos, el ejercicio privado de su profesión así como se les ha impedido ejercer más de un cargo público.

Lo anterior con el fin de asegurar la dedicación exclusiva de los servidores públicos al ejercicio de sus funciones bajo la aplicación de los principios de eficacia, neutralidad e imparcialidad y también para impedir que los servidores públicos profesionales de la abogacía, que estén debidamente inscritos, incurran en situaciones que puedan originar conflictos de intereses. Para todos los servidores públicos se prevén ciertas salvedades que de presentarse los habilitarían para ejercer su profesión de abogacía cuando: (a) lo deban hacer en función de su cargo; (b) el respectivo contrato se los permita; (c) litiguen en causa propia; (d) obren como abogados de pobres en ejercicio de sus funciones.

Es así como las restricciones se encuentran orientadas a los profesionales de la abogacía; es decir, abogados titulados.

En cuanto a los consultorios jurídicos, tenemos que la Ley 2113 de 2021³ establece:

“ARTÍCULO 2. Definición. El Consultorio Jurídico es un escenario de aprendizaje práctico de las Instituciones de Educación Superior, autorizado en los términos de esta ley, en el cual los estudiantes de los programas de Derecho, bajo la supervisión, la guía y la coordinación del personal docente y administrativo que apoya el ejercicio académico, adquieren conocimientos y desarrollan competencias, habilidades y valores éticos para el ejercicio de la profesión de abogado, prestando el servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica a la población establecida en la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 6. *Servicios de los consultorios jurídicos. Los Consultorios Jurídicos prestarán servicios de asesoría jurídica, conciliación extrajudicial en derecho, representación judicial y extrajudicial, adelantamiento de actuaciones administrativas e interposición de recursos en sede administrativa y pedagogía en derechos. Así mismo, podrán prestar servicios de conciliación en equidad, mediación, mecanismos de justicia restaurativa y litigio estratégico de interés público, así como todos aquellos otros servicios que guarden relación y permitan el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley.*

Estos servicios se prestarán por conducto de los estudiantes de Derecho, bajo la guía, supervisión y control del Consultorio Jurídico, el cual se podrá cursar a partir de la aprobación de por lo menos la mitad de los créditos académicos del plan de estudios y en cualquier caso hasta su finalización, cumpliendo con los requisitos que establezca cada institución de educación superior conforme a los principios de autonomía y progresividad previstos en la presente ley.

La prestación de los servicios en el consultorio jurídico por parte de los estudiantes no podrá ser menor a dos ni exceder de cinco semestres. En aplicación de los principios de autonomía y progresividad consagrados en la presente ley, cada institución de educación superior definirá dentro de ese rango el tiempo de prestación de los diferentes servicios a cargo de los estudiantes de los consultorios. Con todo, los estudiantes ejercerán las funciones de representación de terceros consagradas en el Artículo 9 de esta Ley a partir de la aprobación de todas las asignaturas habilitantes para este efecto según el respectivo Programa de Derecho y por lo menos durante dos semestres, para lo cual los consultorios propiciarán las condiciones necesarias para la prestación efectiva de este servicio.

El Consultorio Jurídico, como componente de la formación práctica del estudiante de derecho y que hará parte integral del currículo, en ningún caso será susceptible de omisión, homologación, convalidación o sustitución.

(...)

PARÁGRAFO 2. *No estarán obligados a prestar el servicio de representación a terceros los estudiantes que certifiquen que desempeñan labores en áreas jurídicas en el sector público. La institución de educación superior podrá disponer que tales estudiantes desarrollen su práctica en el Consultorio Jurídico prescindiendo de la representación de terceros y a través de los demás servicios prestados por este, estableciendo las respectivas fórmulas para compensar las cargas de trabajo en relación con aquellos estudiantes que sí deban prestar la representación de terceros.*

No obstante, lo anterior, los estudiantes que, bajo las condiciones expresadas en el inciso anterior, opten por ejercer la representación a terceros, no podrán actuar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a la que pertenezca la entidad a la cual presten sus servicios. La entidad deberá otorgar los permisos a que haya lugar, sin perjuicio de las compensaciones que se establezcan internamente para el efecto.

(...)

ARTÍCULO 8. *Beneficiarios de los servicios. Los Consultorios Jurídicos prestarán servicios de asesoría jurídica y litigio estratégico de interés público a sujetos de especial protección constitucional, a personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, y en general a personas o grupos que, por sus circunstancias especiales, se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión, cuando se trate de asuntos íntimamente ligados con su condición.*

Los demás servicios a cargo del Consultorio Jurídico solo se prestarán a personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, previa evaluación de la situación socioeconómica particular de los usuarios que los solicitan, conforme a los criterios establecidos por la Institución de Educación Superior en el marco de su autonomía.

En caso de encontrar improcedente la atención a un usuario, el consultorio jurídico le deberá informar acerca de dicha determinación.

PARÁGRAFO. *En ningún caso el valor de la pretensión podrá ser tenido en cuenta como factor de evaluación de la situación socioeconómica del usuario.*

(...)

ARTÍCULO 11. *Amparo de pobreza. Para efectos de la valoración de las condiciones de la parte solicitante, dentro de la decisión acerca del reconocimiento de amparo de pobreza, se presume que quien actúa a través de estudiantes de consultorio jurídico se encuentra en incapacidad de sufragar los gastos del trámite correspondiente, sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y las de las personas a quienes por ley debe alimentos. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

De acuerdo con lo señalado, los consultorios jurídicos se constituyen como escenarios de aprendizaje práctico de las Instituciones de Educación Superior en los cuales los estudiantes de los programas de Derecho, bajo la supervisión, la guía y la coordinación del personal docente y administrativo, adquieren conocimientos y desarrollan competencias y habilidades para el ejercicio de la profesión de abogado, prestando el servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica a sujetos de especial protección constitucional, a personas naturales que carezcan de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, y en general a personas o grupos que, por sus circunstancias especiales,

se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión, cuando se trate de asuntos íntimamente ligados con su condición.

Señala la norma que en el caso de los servidores públicos no estarán obligados a prestar el servicio de representación a terceros cuando certifiquen que desempeñan labores en áreas jurídicas en el sector público, pudiéndose disponer por parte de las instituciones de educación superior que, tales estudiantes desarrollen su práctica en el Consultorio Jurídico prescindiendo de la representación de terceros y a través de los demás servicios prestados por este, estableciendo las respectivas fórmulas para compensar las cargas de trabajo en relación con aquellos estudiantes que sí deban prestar la representación de terceros. No obstante, en el caso de aquellos estudiantes que, bajo las condiciones expresadas, opten por ejercer la representación a terceros, no podrán actuar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a la que pertenezca la entidad a la cual presten sus servicios, de manera que la entidad deberá otorgar los permisos a que haya lugar, sin perjuicio de las compensaciones que se establezcan internamente para el efecto.

De conformidad con lo expuesto, es posible concluir de forma general, lo siguiente:

Para todos los servidores públicos se prevén ciertas salvedades que de presentarse los habilitarían para ejercer su profesión de abogacía cuando: (a) lo deban hacer en función de su cargo; (b) el respectivo contrato se los permita; (c) litiguen en causa propia; (d) obren como abogados de pobres en ejercicio de sus funciones. Sin embargo, estas excepciones son aplicables a los servidores públicos que sean abogados titulados. Se considera que no pueden ejercer la abogacía incluso en el sector privado, los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. En ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones. Para el caso de los servidores públicos (trabajadores oficiales y empleados públicos) tanto de entidades del orden nacional como territorial que se encuentran estudiando derecho y se encuentran en prácticas de consultorio jurídico tenemos que no estarán obligados a prestar el servicio de representación a terceros cuando certifiquen que desempeñan labores en áreas jurídicas en el sector público. La institución de educación superior podrá disponer que tales estudiantes desarrollen su práctica en el Consultorio Jurídico prescindiendo de la representación de terceros y a través de los demás servicios prestados por este, estableciendo las respectivas fórmulas para compensar las cargas de trabajo en relación con aquellos estudiantes que sí deban prestar la representación de terceros. Para los servidores públicos que opten por ejercer la representación a terceros, señala la norma que no podrán actuar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a la que pertenezca la entidad a la cual presten sus servicios; dicha situación resulta viable en la medida que la práctica de consultorio jurídico se constituye como pre requisito para optar al título de abogado; en esta medida los servidores públicos aún no se encuentran en la prohibición establecida para los "abogados titulados".

Ahora bien, puntualmente frente a su interrogante y como se deben fijar las cargas de trabajo para aquellos servidores que, desempeñan labores en áreas jurídicas en el sector público, le informo que, en los términos de la norma, corresponde a la institución de educación superior disponer que tales estudiantes desarrollen su práctica en el Consultorio Jurídico prescindiendo de la representación de terceros y a través de los demás servicios prestados por este, estableciendo las respectivas fórmulas para compensar las cargas de trabajo en relación con aquellos estudiantes que sí deban prestar la representación de terceros, por lo que, es una materia que no debe ser regulada por la entidad pública, sino por la institución de educación superior, sin embargo, en todo caso, el servidor público en ejercicio de sus funciones debe dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, por lo que, no resulta viable que, dentro de la jornada laboral desempeñe funciones distintas a las establecidas en el manual de funciones y competencias laborales de la entidad.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Maia Borja

Aprobó: Armando López C.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Derogado por la Ley 1952 de 2019 "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" y reproducida en el artículo 38 numeral 12: "Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales".

2 "Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado".

3"Por medio de la cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior".

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 21:58:27