

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### **INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Definición – Fundamento – Clases**

Las inhabilidades e incompatibilidades pueden enfocarse en varios asuntos: en primer lugar, se encuentran las inhabilidades e incompatibilidades que impiden que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos eventos impiden que la persona se encuentre vinculada a la función pública continúe en ella; en segundo lugar, se hallan las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de una profesión, las cuales se constituyen en restricciones que impiden el ejercicio de una profesión que encuentran sustento en el artículo 26 de la Constitución Política; en tercer lugar, se encuentra el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal, que busca limitar la celebración de contratos, así como evitar que siga contratando por una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. De acuerdo a lo expuesto, se señala que la Agencia Nacional de Contratación Pública es competente para resolver consultas sobre normas del sistema de compras y contratación públicas que establezca inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado.

### **INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Finalidad – Limitación Capacidad contractual**

Para ello, hay que precisar que, el régimen de inhabilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. En esta medida, la Corte Constitucional explica que “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”.

### **INHABILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva**

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”.

### **SERVIDORES PÚBLICOS – Empleados Públicos – Trabajadores Oficiales – Miembros de Corporaciones Públicas**

[...] el artículo 123 de la Constitución define quiénes integran la categoría de servidores públicos: los miembros de corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas., los miembros de corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas. Dicha clasificación de los servidores públicos se remonta a la ley 4a de 1913, que basándose en el criterio finalista definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado.

### **NHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Contrato de prestación de servicios – Relación laboral – Revisión – Inhabilidad – Doble remuneración**

Finalmente, la Sala precisó que si bien lo anterior se relaciona con los empleos públicos, no puede olvidarse lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Política, que incluye en la clasificación de servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, quienes no son empleados públicos ni tienen un vínculo laboral con el Estado, pero que de conformidad con las normas especiales para cada respectivo miembro de la corporación, se les prohíbe desempeñar cargo alguno en la administración pública o vincularse como trabajador oficial.

En este escenario, resulta pertinente analizar si la vinculación de la persona natural con el Patrimonio Autónomo adscrito a un Ministerio configura una doble remuneración con cargo al erario público, considerando que dicha persona mantiene, adicionalmente, un contrato de prestación de servicios con otra entidad estatal. En tal sentido, se debe determinar si se presenta una eventual incompatibilidad o inhabilidad derivada de la percepción simultánea de recursos públicos, o si, por el contrario, se trata de una situación jurídicamente admisible cuyo análisis corresponde a un ámbito distinto, como el derecho laboral.

### **INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Ley 80 – Numeral 1 – Literal f – Servidores Públicos**



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por otro lado, el artículo 8.1. literal f de la Ley 80 de 1993 establece: "1. Son inhábiles para participar en licitaciones para celebrar contratos con las entidades estatales: [...] f) Los servidores públicos". Esta disposición consagra una restricción general orientada a preservar los principios de transparencia y moralidad administrativa en la contratación pública, evitando que quienes ejercen funciones públicas puedan utilizar su posición para obtener beneficios particulares a través de la contratación estatal.

En este orden de ideas, si la persona natural ostenta la calidad de servidor público, ya sea como empleado público o trabajador oficial, podría configurarse una inhabilidad para celebrar contratos de prestación de servicios con entidades estatales, en los términos de la norma citada. No obstante, la aplicación de esta inhabilidad exige verificar previamente la naturaleza jurídica del vínculo con el patrimonio autónomo adscrito al Ministerio, pues solo si de dicha relación se deriva la condición de servidor público resultaría procedente la restricción. En caso contrario, de tratarse de una vinculación regida por el derecho privado, esta causal específica no sería aplicable, sin perjuicio de otros análisis sobre posibles incompatibilidades o conflictos de interés.

### CONFLICTOS DE INTERÉS – Institución – Moralidad

La institución de los conflictos de interés no está definida con carácter general en las normas que regulan la contratación estatal, por lo que es un asunto no regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–. Sin embargo, el artículo 77 de la Ley 80 ha señalado que "en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales". Esta disposición es armónica, además, con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, que en su artículo segundo establece que las disposiciones de dicho código se aplicarán de forma supletiva en los aspectos no regulados en procedimientos administrativos especiales, como sería en los procedimientos administrativos de selección de contratistas.

### CONFLICTOS DE INTERÉS – Verificación

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, resulta fundamental analizar cada caso en concreto con el fin de identificar la eventual configuración de conflictos de interés, entendidos como aquellas situaciones en las que los intereses particulares de una persona pueden interferir, comprometer o entrar en tensión con el adecuado cumplimiento de sus deberes u obligaciones. Este análisis no puede ser abstracto o general, sino que debe atender a las circunstancias específicas de la vinculación, las funciones desempeñadas y la naturaleza de las entidades involucradas.

En este contexto, adquiere especial relevancia examinar si una persona natural que mantiene una relación laboral con un patrimonio autónomo adscrito a un Ministerio y, simultáneamente, celebra un contrato de prestación de servicios con una entidad



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRSD**

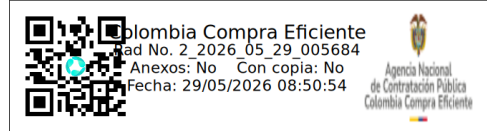
pública, podría encontrarse en una situación de conflicto de interés. En particular, es necesario evaluar si existe alguna intersección entre las funciones, decisiones o intereses de ambas vinculaciones que pueda afectar los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad administrativa, de manera que se determine si la situación es jurídicamente admisible o si, por el contrario, requiere la adopción de medidas preventivas o correctivas.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 29 de mayo de 2026

Señora  
**Alejandra Mogollón Bernal**  
[notificaciones@upit.gov.co](mailto:notificaciones@upit.gov.co)  
Bogotá D.C.



### Concepto C- 704 de 2026

**Temas:** INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Definición – fundamento – clases / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES - Finalidad – Limitación capacidad contractual / INHABILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva / SERVIDORES PÚBLICOS – Empleados Públicos – Trabajadores Oficiales – Miembros de Corporaciones Públicas / NHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Contrato de prestación de servicios – Relación laboral – Revisión – Inhabilidad – Doble remuneración / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Ley 80 – Numeral 1 – Literal f – Servidores Públicos / CONFLICTOS DE INTERÉS – Institución – Moralidad / CONFLICTOS DE INTERÉS – Verificación.

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado 1\_2026\_04\_28\_005790

Estimada Señora Mogollón:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta presentada el 28 de abril, en la cual manifiesta:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“[...] concepto respecto de la posible vulneración del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés, por parte de una persona natural que cuenta con un contrato de trabajo a término indefinido con la vocera y administradora del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Turismo – **FONTUR**, y, de manera simultánea, suscribió un contrato de prestación de servicios con una entidad pública.

En particular, se requiere establecer si dicha vinculación laboral, especialmente cuando contempla cláusulas de exclusividad o restricciones para el desarrollo de actividades adicionales, puede constituir una inhabilidad o incompatibilidad para contratar con el Estado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, o si esta situación debe analizarse exclusivamente desde el ámbito laboral entre el trabajador y su empleador”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problema planteado:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿La existencia de un vínculo laboral vigente entre una persona natural y un patrimonio público adscrito a un Ministerio, puede configurar una inhabilidad o incompatibilidad para que esa misma persona celebre simultáneamente un contrato de prestación de servicios con una entidad pública?

### II. Respuesta:

Para resolver el problema jurídico planteado, se advierte que en la solicitud de concepto se refiere a la existencia de una relación laboral de una persona natural con un patrimonio autónomo adscrito a un Ministerio; sin embargo, no se especifica la naturaleza jurídica de dicha vinculación. En particular, no se indica si la persona ostenta la calidad de servidor público —bien sea como empleado público o trabajador oficial—, o si su relación se circunscribe a un vínculo de carácter estrictamente laboral bajo las reglas del derecho privado. Esta indeterminación resulta relevante, en la medida en que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés varía sustancialmente dependiendo de la calidad jurídica del sujeto. Así mismo, la Agencia no tiene la competencia para definir o determinar el régimen laboral de las personas que tienen vínculos con patrimonios autónomos, ya que desbordaría su competencia que radica en ser el ente encargada de absolver consultas sobre normas generales del sistema de compras públicas.

Teniendo en cuenta esta precisión, se resalta que los servidores públicos no tienen la posibilidad de suscribir un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal, al configurarse una incompatibilidad que está regulada en el artículo 128 de la Constitución Política, que incluye, de igual forma, la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del tesoro público. Dicho artículo prescribe: “Artículo 128. Nadie podrá *desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas*” (énfasis fuera de texto).



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esta norma se desarrolló mediante el artículo 19 de la Ley 4 de 1992, precisando la prohibición del artículo 128 y señalando los eventos exceptuados en los que una misma persona puede recibir simultáneamente doble asignación presupuestal. En esta línea, el artículo 128 de la Carta y con la Ley 4 de 1992, implica que la prohibición de recibir doble asignación está directamente relacionada con las personas que ejercen “empleos públicos”, el cual es definido en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 como: “[...] el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado”. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto No 1.344, del 10 de mayo de 2001, con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce, estudió la expresión “asignación” que se encuentra en la norma constitucional, expresando que tiene relación “con el ejercicio de empleos en el sector oficial o con el pago de prestaciones provenientes del ejercicio de estos empleos”. De igual forma, expresó que las asignaciones a las que hace relación el artículo 128 de la Constitución y el artículo 19 de la Ley 4 de 1992 comprenden salarios, prestaciones sociales y “toda clase de remuneración que tenga como fundamento un vínculo o relación laboral con entidades del Estado”.

En este escenario, resulta pertinente analizar si la vinculación de la persona natural con el Patrimonio Autónomo adscrito a un Ministerio configura una doble remuneración con cargo al erario público, considerando que dicha persona mantiene, adicionalmente, un contrato de prestación de servicios con otra entidad estatal. En tal sentido, debe determinarse si se presenta una eventual incompatibilidad o inhabilidad derivada de la percepción simultánea de recursos públicos, o si, por el contrario, se trata de una situación jurídicamente admisible cuyo análisis corresponde a un ámbito distinto, como el derecho laboral.

Por otro lado, el artículo 8.1. literal f de la Ley 80 de 1993 establece: “1. Son inhábiles para participar en licitaciones para celebrar contratos con las entidades estatales: [...] f) Los servidores públicos”. Esta disposición consagra una restricción general orientada a preservar los principios de transparencia y moralidad administrativa en la contratación pública, evitando que quienes ejercen funciones públicas puedan utilizar su posición para



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obtener beneficios particulares a través de la contratación estatal.

En este orden de ideas, si la persona natural ostenta la calidad de servidor público, ya sea como empleado público o trabajador oficial, podría configurarse una inhabilidad para celebrar contratos de prestación de servicios con entidades estatales, en los términos de la norma citada. No obstante, la aplicación de esta inhabilidad exige verificar previamente la naturaleza jurídica del vínculo con el patrimonio autónomo adscrito al Ministerio, pues solo si de dicha relación se deriva la condición de servidor público resultaría procedente la restricción. En caso contrario, de tratarse de una vinculación regida por el derecho privado, esta causal específica no sería aplicable, sin perjuicio de otros análisis sobre posibles incompatibilidades o conflictos de interés.

De lo expuesto, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente no puede definir o catalogar una inhabilidad o incompatibilidad haciendo un estudio del vínculo laboral y de su régimen, pues no es competencia de esta, sino revisar si estas implican una restricción para contratar con el Estado. En efecto, se destaca que el supuesto planteado solo se expuso consideraciones generales sobre potenciales inhabilidades o incompatibilidades.

Adicionalmente, resulta fundamental analizar cada caso en concreto con el fin de identificar la eventual configuración de conflictos de interés, entendidos como aquellas situaciones en las que los intereses particulares de una persona pueden interferir, comprometer o entrar en tensión con el adecuado cumplimiento de sus deberes u obligaciones. Este análisis no puede ser abstracto o general, sino que debe atender a las circunstancias específicas de la vinculación, las funciones desempeñadas y la naturaleza de las entidades involucradas.

En este contexto, adquiere especial relevancia examinar si una persona natural que mantiene una relación laboral con un patrimonio autónomo adscrito a un Ministerio y, simultáneamente, celebra un contrato de prestación de servicios con una entidad pública, podría encontrarse en una situación de conflicto de interés. En particular, es necesario evaluar si existe alguna intersección entre las funciones, decisiones o intereses de ambas vinculaciones que pueda afectar los principios de transparencia,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

imparcialidad y moralidad administrativa, de manera que se determine si la situación es jurídicamente admisible o si, por el contrario, requiere la adopción de medidas preventivas o correctivas.

### III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Las inhabilidades son circunstancias establecidas por la Constitución o la ley que impiden que personas naturales o jurídicas sean elegidas o designadas en un cargo público, celebren contratos con el Estado, o no puedan ejercer una profesión, con el objetivo de garantizar la idoneidad, imparcialidad, probidad, transparencia y moralidad de la función pública, garantizando el interés general. De igual modo, en torno a la incompatibilidad, la Corte Constitucional ha señalado:

"[...] una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado"<sup>1</sup>.

Las inhabilidades e incompatibilidades pueden enfocarse en varios asuntos: en primer lugar, se encuentran las inhabilidades e incompatibilidades que impiden que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos eventos impiden que la persona se encuentre vinculada a la función pública continúe en ella; en segundo lugar, se hallan las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de una profesión, las cuales se constituyen en restricciones que impiden el ejercicio de una profesión que encuentran sustento en el artículo 26 de la Constitución Política; en tercer lugar, se encuentra el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal, que busca limitar la celebración de contratos, así como evitar que siga contratando por una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. De acuerdo a

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz. Ver también las Sentencias C-540 de 2001, C-893 de 2003 y C-903 de 2008, entre otras.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lo expuesto, se señala que la Agencia Nacional de Contratación Pública es competente para resolver consultas sobre normas del sistema de compras y contratación públicas que establezca inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado.

Para ello, hay que precisar que, el régimen de inhabilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. En esta medida, la Corte Constitucional explica que “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”<sup>2</sup>

La regulación de las inhabilidades que implican limitaciones a la capacidad jurídica para contratar, que desarrolla los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis, el de moralidad. Así lo entiende el Consejo de Estado:

“De manera primordial en esta reflexión debe advertirse que la consagración legal de las incompatibilidades e inhabilidades en materia contractual, no es sino desarrollo del Principio de Moralidad que la Constitución Política consagra como uno de los rectores de la Función Administrativa, instituido en el artículo 209 de la Carta, toda vez que este Principio –en su carácter jurídico, ordenador y orientador del derecho– constituye la Finalidad, el Deber Ser, la Razón de Primer Orden en la cual se inspira, justifica y legitima la existencia de las normas que definen y regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

Adicionalmente, toda vez que la Jurisprudencia Constitucional se ha referido a la protección del Interés General como causa que legitima la estructuración legal de las incompatibilidades e inhabilidades, se puede precisar que la regulación de sus causales para contratar con el Estado debe orientarse por el Principio de Moralidad que obviamente –como es propio de todos los Principios de la Función Administrativa– se despliega ordenado con base en la protección prevalente del interés general y, por ello, se entiende que la potestad de configuración legislativa en materia

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de incompatibilidades e inhabilidades para contratar con el Estado puede concretarse a través de una regla de carácter excluyente para determinados potenciales contratistas, la cual se impone entonces por razón de ese fin de interés general como regla legal prevalente, esto es que puede ser impuesta sobre el derecho individual a contratar con el Estado”<sup>3</sup>

Así las cosas, las inhabilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado, imponiendo restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa y, particularmente, en el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con el Estado. La Corte Constitucional ha reconocido que estas limitaciones deben justificarse en la salvaguarda del interés general y que su interpretación es taxativa y restrictiva:

“Todo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de suyo excluye a ciertas categorías de personas del proceso de contratación, generando incapacidades especiales, impedimentos y prohibiciones de variada naturaleza, que en cierta medida afectan el derecho a la personalidad jurídica traducido, a su turno, en el principio general de capacidad legal [CC arts. 1502 y 1503; ley 80 de 1993, art. 6]. De ordinario, como ocurre en la contratación estatal, la inobservancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se erige en causal de nulidad del contrato celebrado en esas condiciones (ley 80 de 1993, art. 44).

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de este régimen y el de las correlativas nulidades, obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general ínsito en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Es evidente que si la restricción legal [incompatibilidad o inhabilidad] no se sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general o ésta es irrazonable o desproporcionada, en esa misma medida pierde justificación constitucional como medio legítimo para restringir, en ese caso, el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que resultan rechazadas del ámbito contractual del Estado”<sup>4</sup>.

Además, la Corte Constitucional explica que el legislador tiene la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratar, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, cuya expedición compete al Congreso de la República a la luz del artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad:

“Las limitaciones y restricciones que se contienen en el citado estatuto, predicables de la relación Estado-particulares y que afectan los diversos momentos de formación, celebración y ejecución de los contratos estatales, se refieren a una faceta de la actividad del Estado y en la que se contempla, en los términos de la ley, una especial modalidad de participación o colaboración de los particulares en su papel de contratistas. La ley demandada recae sobre una materia que pertenece al dominio de la esfera estatal y pública, dentro de la cual no rige el principio pro libertate, sino el de legalidad, el que ordena que la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley (CP art. 6).

[...]

Se comprende con facilidad que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, corresponde a una materia de normal y obligada inclusión en un estatuto contractual. El legislador, a quien se ha confiado expedir el indicado estatuto, tiene, pues, competencia para establecerlo (CP art. 150)”<sup>5</sup>.

Conviene también distinguir las fuentes de las inhabilidades, las cuales han sido clasificadas en dos (2) grupos: i) inhabilidades-sanción y ii) inhabilidades-requisito. En el primer grupo se encuentran las inhabilidades que surgen como consecuencia de un proceso sancionatorio, en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional o de pérdida de investidura. En el segundo grupo están aquellas que no devienen de un proceso sancionatorio, sino de condiciones propias de la persona y garantizan la moralidad, la imparcialidad, la eficacia y la transparencia<sup>6</sup>.

A manera de ejemplo, en materia contractual, los literales c), d) y j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993<sup>7</sup> establecen inhabilidades-sanción,

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>7</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 8: 1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.

b) Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.

c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.

e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.

f) Los servidores públicos.

g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.

h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso.

i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria. Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la Administración pública o el patrimonio del Estado. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal.

[...]

2o. Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:

a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo 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.

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.

c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal.

d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo.

e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.

f) 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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

porque la prohibición para contratar con el Estado en esos eventos es una consecuencia de una declaratoria de responsabilidad que surge luego de un proceso sancionatorio –administrativo, disciplinario o penal–; mientras que las inhabilidades de los literales f), g) y h) del numeral 1º de la norma citada establecen inhabilidades–requisito, pues no se configuran por la comisión previa de una falta o un delito que dio lugar a una declaratoria por parte de la Administración o el juez, sino de aspectos propios de la persona, derivados, por ejemplo, del parentesco o la afinidad o de la condición de servidor público.

En ambos eventos, la inhabilidad tiene como fuente una situación o un hecho propio del proponente –una conducta o una condición– ajena a la oferta. La inhabilidad surge, entre otros, por su grado de parentesco o afinidad, por su condición de servidor público o por una declaratoria de responsabilidad penal, disciplinaria o sancionatoria contractual sobre él.

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*<sup>8</sup>, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir

---

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”. (...).

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 69.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”<sup>9</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando –como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil–, que “La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido”<sup>10</sup>. En tal sentido, la Sección Tercera ha señalado que:

“[...] de conformidad con la jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, la aplicación de las normas que contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como en general de todas aquellas que comportan prohibiciones o limitaciones, deben responder a una interpretación restrictiva que no permite su extensión, por vía de la figura de la analogía, a supuestos no contemplados por el ordenamiento”<sup>11</sup>.

También ha dicho que:

[...] la aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas; en otros términos, se encuentra prohibida constitucionalmente la interpretación extensiva de las causales de inhabilidad, toda vez que las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, pues de hacerlo se vulnerarían los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CN) y a la igualdad (art. 13 Ibid.); [...]”<sup>12</sup>.

Como se aprecia, el principio *pro libertate* es el que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como sucede con las causales de inhabilidad e incompatibilidad en la

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto. La Corte Constitucional ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. C.P. Álvaro Namén Vargas.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. C.P. Olga Mérida Valle De De La Hoz.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratación estatal. Además, en relación con la determinación de las causales de inhabilidad e incompatibilidad, la Corte Constitucional ha resaltado que la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidades o incompatibilidades para contratar con el Estado la tiene el legislador, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, cuya expedición compete al Congreso de la República, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad<sup>13</sup>

En este sentido, retomando una idea esbozada con anterioridad, la doctrina y la jurisprudencia son pacíficas en considerar que la creación de inhabilidades e incompatibilidades es un asunto con reserva de ley, en tanto, “[...] su previsión y desarrollo es materia exclusiva del legislador (reserva de ley), quien en virtud del principio democrático debe definir y tipificar expresamente sus causas, vigencia, naturaleza y efectos”<sup>14</sup> En similar sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó que “[...] las causales de inhabilidad e incompatibilidad deben estar expresa y taxativamente establecidas en la Constitución o en la ley y son de aplicación e interpretación restrictivas [...]”<sup>15</sup>. Como se observa, existe consenso, incluso como lo ha expresado esta Agencia en ocasiones anteriores, que la creación de inhabilidades o incompatibilidades está reservada al constituyente o al legislador.

ii. Para resolver el problema jurídico planteado, es preciso advertir que en la solicitud de concepto se hace referencia a la existencia de una relación laboral de una persona natural con un patrimonio autónomo adscrito a un Ministerio; sin embargo, no se especifica la naturaleza jurídica de dicha vinculación. En particular, no se indica si la persona ostenta la calidad de servidor público —bien sea como empleado público o trabajador oficial—, o si su relación se circunscribe a un vínculo de carácter estrictamente laboral bajo las reglas del derecho privado. Esta indeterminación resulta relevante, en la medida en que el régimen

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 26496. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En similar sentido, la doctrina expresa que: “[...] las causales de inhabilidad e incompatibilidad resultan ser las que la ley de manera expresa señala, no siendo factible para las entidades estatales, crearlas en los pliegos de condiciones que elaboran (DAVILA VINUEZA, Luis Guillermo Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 149.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de abril de 1998. Rad. 1097. C.P. Augusto Trejos Jaramillo.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés varía sustancialmente dependiendo de la calidad jurídica del sujeto. Así mismo, la Agencia no tiene la competencia para definir o determinar el régimen laboral de las personas que tienen vínculos con patrimonios autónomos, ya que desbordaría su competencia.

En ese sentido, ante la ausencia de precisión sobre el tipo de vinculación, el análisis debe abordarse desde una perspectiva general, tomando como referencia el régimen aplicable a los servidores públicos. Lo anterior permite evaluar, de manera amplia, si la coexistencia de una relación laboral y la eventual celebración de un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal puede dar lugar a una causal de inhabilidad o incompatibilidad o un posible conflicto de interés, sin perjuicio de que, en un caso concreto, sea necesario determinar con exactitud la naturaleza del vínculo para establecer el marco normativo específico aplicable.

Teniendo en cuenta lo precisado, el artículo 123 de la Constitución<sup>16</sup> define quiénes integran la categoría de servidores públicos: los miembros de corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas., los miembros de corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, así como de sus entidades descentralizadas. Dicha clasificación de los servidores públicos se remonta a la ley 4a de 1913, que basándose en el criterio finalista definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado. Al respecto, el Decreto 3135 de 1968 siguió el criterio organicista para definir los empleados públicos y trabajadores oficiales:

Artículo 5º Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los

---

<sup>16</sup> Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

En este contexto, el término "servidor público" es asimilado en ocasiones a "funcionario público", los cuales son usados por la norma como denominación general para las personas que desempeñan cargos en entidades del estado, entrando así a diferenciar las categorías en las que se dividen, como lo son los trabajadores oficiales y los empleados públicos. En el caso de los contratistas de prestación de servicios se vinculan mediante contratos de prestación de servicios, lo que significa que no forman parte de la estructura orgánica del Estado ni están sujetos al régimen laboral propio de los empleados públicos o de los trabajadores oficiales. Su relación es de carácter estrictamente contractual, limitada al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, sin que ello les otorgue la calidad de servidores públicos ni los derechos y deberes que esta condición implica. Sobre el particular, el Consejo de Estado mediante Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó:

La vinculación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios es diferente de la que emana de la relación laboral de origen contractual con los trabajadores oficiales. En efecto, el de prestación se refiere a actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; el contratista es autónomo para ejecutar el contrato; no se causan prestaciones sociales y no responde disciplinariamente - Sentencia C -280/96-, mientras que el trabajador oficial, en su orden, labora en la construcción y sostenimiento de obras públicas o está vinculado a una empresa industrial o comercial del Estado; está, por esencia, subordinado a la administración; las prestaciones sociales le son consustanciales y responde disciplinariamente.

[...]

De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con **el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la Ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos** y, por lo mismo, no reciben "asignación" en



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los términos establecidos<sup>16</sup>, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos.”<sup>17</sup> (énfasis fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto, los contratistas de prestación de servicios no adquieren la calidad de servidores públicos, ya que su vinculación con el Estado se da exclusivamente a través de un contrato estatal de prestación de servicios, sin que ello les confiera una investidura pública. Aunque mediante dicho contrato se les encomiende la realización de actividades de interés general o utilidad pública, estas se ejecutan con autonomía técnica y operativa frente a la entidad contratante, lo que los mantiene en la condición de particulares. En consecuencia, el hecho de colaborar con la administración no implica el ejercicio de funciones públicas en sentido estricto, ni los somete al régimen jurídico propio de los servidores públicos.

Ahora bien, ante la posibilidad de que un servidor público tenga un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal, se advierte una incompatibilidad que está regulada en el artículo 128 de la Constitución Política, que incluye, de igual forma, la prohibición de recibir más de una asignación que provenga del tesoro público. Dicho artículo prescribe:

“Artículo 128. Nadie podrá *desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado*, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas” (énfasis fuera de texto)

Esta norma se desarrolló mediante el artículo 19 de la Ley 4 de 1992<sup>18</sup>, precisando la prohibición del artículo 128 y señalando los eventos exceptuados en los que una misma persona puede recibir simultáneamente doble asignación presupuestal. El artículo 19 prescribe:

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de mayo de 2001. Rad. No 1.344. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

<sup>18</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Artículo 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.

Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.

De conformidad con el artículo 128 de la Carta y con la Ley 4 de 1992, la prohibición de recibir doble asignación está directamente relacionada con las personas que ejercen "empleos públicos", el cual es definido en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004 como: "[...] el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado". Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto No 1.344, del 10 de mayo de 2001, con ponencia del Consejero Flavio Augusto Rodríguez Arce, estudió la expresión "asignación" que se encuentra en la norma constitucional, expresando que tiene relación "con el ejercicio de empleos en el sector oficial o con el pago de prestaciones provenientes del ejercicio de estos empleos". De igual forma,

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

expresó que las asignaciones a las que hace relación el artículo 128 de la Constitución y el artículo 19 de la Ley 4 de 1992 comprenden salarios, prestaciones sociales y “toda clase de remuneración que tenga como fundamento un vínculo o relación laboral con entidades del Estado”.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-133 del 1 de abril de 1993, analizó la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 4 de 1992. Señaló que la expresión “asignación” comprende todo tipo de remuneración que proviene del tesoro público:

“Si bien es cierto que en el artículo 128 C.P. se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que ésta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohíbe la concurrencia de dos o más cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir más de una asignación que provenga del erario público. El término “asignación” comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc. Siendo así, bien podía el legislador ordinario establecer dicha incompatibilidad dentro de la citada Ley 4a. de 1992, sin contrariar mandato constitucional alguno. Aún en el remoto caso de que se hubiere concluido que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos debía ser regulado por medio de ley ordinaria, el artículo 19, objeto de acusación, tampoco sería inconstitucional, por cuanto el legislador estaba perfectamente facultado para hacerlo”<sup>19</sup>.

En el concepto citado anteriormente, la Sala consideró necesario utilizar diferentes criterios de interpretación de estas normas, toda vez que le permitirían concluir que la finalidad de la norma está dirigida a: i) prevenir que existan en una misma persona más de un empleo público remunerado, con la acumulación de funciones públicas y ii) evitar que un funcionario público reciba otra asignación proveniente del tesoro público, además de su salario, y por consiguiente la necesidad de prohibir constitucionalmente la doble asignación que emane del tesoro público.

Finalmente, la Sala precisó que si bien lo anterior se relaciona con los empleos públicos, no puede olvidarse lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Política, que incluye en la clasificación de servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, quienes no son empleados públicos ni

---

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-133 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

tienen un vínculo laboral con el Estado, pero que de conformidad con las normas especiales para cada respectivo miembro de la corporación, se les prohíbe desempeñar cargo alguno en la administración pública o vincularse como trabajador oficial<sup>20</sup>.

En este escenario, resulta pertinente analizar si la vinculación de la persona natural con el Patrimonio Autónomo adscrito a un Ministerio configura una doble remuneración con cargo al erario público, considerando que dicha persona mantiene, adicionalmente, un contrato de prestación de servicios con otra entidad estatal. En tal sentido, se debe determinar si se presenta una eventual incompatibilidad o inhabilidad derivada de la percepción simultánea de recursos públicos, o si, por el contrario, se trata de una situación jurídicamente admisible cuyo análisis corresponde a un ámbito distinto, como el derecho laboral.

Por otro lado, el artículo 8.1. literal f de la Ley 80 de 1993 establece: "1. Son inhábiles para participar en licitaciones para celebrar contratos con las entidades estatales: [...] f) Los servidores públicos". Esta disposición consagra una restricción general orientada a preservar los principios de transparencia y moralidad administrativa en la contratación pública, evitando que quienes ejercen funciones públicas puedan utilizar su posición para obtener beneficios particulares a través de la contratación estatal.

En este orden de ideas, si la persona natural ostenta la calidad de servidor público, ya sea como empleado público o trabajador oficial, podría configurarse una inhabilidad para celebrar contratos de prestación de servicios con entidades estatales, en los términos de la norma citada. No obstante, la aplicación de esta inhabilidad exige verificar previamente la naturaleza jurídica del vínculo con el patrimonio autónomo adscrito al Ministerio, pues solo si de dicha relación se deriva la condición de servidor público resultaría procedente la restricción. En caso contrario, de tratarse de una vinculación regida por el derecho privado,

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y servicio Civil, Concepto No 1.344, del 10 de mayo de 2001. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce: "El artículo 123, a su vez, dentro de la clasificación de los servidores públicos, incluye a los miembros de las corporaciones públicas quienes, aunque ejercen funciones públicas, no tienen la calidad de empleados públicos ni poseen nexo laboral con el Estado, por lo que la prohibición se les aplica a estos, no con fundamento en el artículo 128, sino en las normas especiales de los respectivos regímenes de incompatibilidades que prohíben, a los congresistas, desempeñar cargo o empleo público - arts. 180.1 de la C.P. y 282.1, ley 5ª/92-; a los diputados, aceptar o desempeñar cargo como empleado oficial - art. 34.1 ley 617/00, y a los concejales, aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública o vincularse como trabajador oficial - art. 45.1 ley 136/94, sustituido por el art. 3º de la ley 177/94".



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esta causal específica no sería aplicable, sin perjuicio de otros análisis sobre posibles incompatibilidades o conflictos de interés.

De lo expuesto, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente no puede definir o catalogar una inhabilidad o incompatibilidad haciendo un estudio del vínculo laboral y de su régimen, pues no es competencia de esta, sino revisar si estas implican una restricción para contratar con el Estado. En efecto, se destaca que el supuesto planteado solo se expuso consideraciones generales sobre potenciales inhabilidades o incompatibilidades. No obstante, es importante recordar que no es permitido hacer una interpretación extensiva de los efectos de inhabilidades e incompatibilidades en torno a los contratos estatales, pues estas constituyen una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6° de la Constitución Política, según el cual: “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”. En otras palabras, solo la ley debe definir si determinada inhabilidad o incompatibilidad implica restricciones para contratar con el Estado.

iii. La institución de los conflictos de interés no está definida con carácter general en las normas que regulan la contratación estatal, por lo que es un asunto no regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP–. Sin embargo, el artículo 77 de la Ley 80 ha señalado que “en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales”. Esta disposición es armónica, además, con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, que en su artículo segundo establece que las disposiciones de dicho código se aplicarán de forma supletiva en los aspectos no regulados en procedimientos administrativos especiales, como sería en los procedimientos administrativos de selección de contratistas<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ley 1437 de 2011: “Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De esta manera, en los procedimientos administrativos de selección de contratistas resultan aplicables, de forma supletiva, la regulación de los conflictos de interés, las causales de impedimento y recusación, al igual que el trámite de los impedimentos y recusaciones, esto es, los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011. De esta manera, estos aplicarían a los servidores que realizan los procedimientos de selección de contratistas por parte de la entidad estatal, dentro de los cuales se encontrarían quienes hacen parte de los comités de evaluación de las ofertas. Por lo anterior, sus destinatarios no son los proponentes o contratistas particulares que participan en el procedimiento de selección o celebran el contrato con la entidad estatal, sino los servidores indicados. En este sentido, en caso de que estos servidores adviertan que incurren en alguna de las causales establecidas en el artículo 11 del CPACA, dada su relación, de acuerdo con las causales establecidas en dicho artículo, con alguno de los proponentes, correspondería aplicar el trámite establecido en el artículo 12 de la misma ley. Sobre el particular el artículo 11 de la mencionada Ley ha establecido frente al conflicto de interés lo siguiente:

Quando el interés general propio de la función pública 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: [...]

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, resulta fundamental analizar cada caso en concreto con el fin de identificar la eventual configuración de conflictos de interés, entendidos como aquellas situaciones en las que los intereses particulares de una persona pueden interferir, comprometer o entrar en tensión con el adecuado cumplimiento de sus deberes u obligaciones. Este análisis no puede ser abstracto o general, sino que debe atender a las circunstancias específicas de la vinculación, las funciones desempeñadas y la naturaleza de las entidades involucradas.

---

en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este contexto, adquiere especial relevancia examinar si una persona natural que mantiene una relación laboral con un patrimonio autónomo adscrito a un Ministerio y, simultáneamente, celebra un contrato de prestación de servicios con una entidad pública, podría encontrarse en una situación de conflicto de interés. En particular, es necesario evaluar si existe alguna intersección entre las funciones, decisiones o intereses de ambas vinculaciones que pueda afectar los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad administrativa, de manera que se determine si la situación es jurídicamente admisible o si, por el contrario, requiere la adopción de medidas preventivas o correctivas.

iv. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, el consultante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### IV. Referencias normativas:

- Constitución Política, artículos 123 y 128.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Decreto 3135 de 1968, artículo 5.
- Ley 4 de 1992, artículo 19.
- Ley 80 de 1993, artículos 8, 9.
- Ley 1437 de 2011, artículos 11 y 12.

### V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las inhabilidades e incompatibilidades en algunos conceptos, tales como: radicados No. 4201912000004765 de 29 de agosto de 2019, 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006288 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201913000006917 del 21 de noviembre de 2019, 4201912000006978 del 25 de noviembre de 2019, 4201912000007291 del 3 de diciembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, 4201912000007512 del 16 diciembre de 2019, 4201912000008460 del 14 de febrero de 2020, C-032 del 19 de febrero de 2020, C-402 del 26 de junio de 2020, C-365 del 30 de junio de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-585 del 14 de septiembre de 2020, C-592 del 14 de septiembre de 2020, C-551 de 24 de septiembre de 2020, C-709 del 7 de diciembre de 2020, C-721 de 14 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-047 del 8 de marzo de 2021, C-113 del 30 de marzo de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-178 del 28 de abril de 2021, C-293 del 28 de agosto de 2021, C-449 del 31 de agosto de 2021, C-028 del 28 de febrero de 2022, C-318 del 18 de mayo de 2022, C-252 del 30 de mayo de 2022, C-619 del 27 de septiembre de 2022, C-731 de 10 de noviembre de 2022, C-059 de 13 de junio de 2023, C-352 del 22 de diciembre de 2023, C-010 del 31 de enero de 2024, C-023 del 26 de febrero de 2024, C-035 del 24 de abril de 2024, C-039 del 23 de abril de 2024, C-041 del 29 de mayo de 2024, C-067 del 16 de mayo de 2024, C-078 del 4 de junio de 2024, C-289 del 15 de agosto de 2023, C-172 de 25 de julio de 2024, C-271 del 22 de julio de 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-170 del 19 de marzo de 2025, C-392 del 8 de mayo de 2025, C-632 del 2 de julio de 2025, C-710 del 15 de julio de 2025, C-731 del 21 de agosto de 2025, C-1058 del 5 de septiembre de 2025, C-1233 del 10 de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

octubre de 2025, C-1388 del 30 de octubre de 2025, C-1390 del 4 de noviembre de 2025, C-1716 del 23 de diciembre de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la->



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes](#)

Por último, aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: [ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co)
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia-Nacional-de-Contrataci3n-P3blica-Colombia-Compra-Eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE