

Bogotá, 7 de octubre de 2025.

Señor,

[Redacted]

Asunto Respuesta Solicitud de concepto jurídico – práctica consultorio jurídico servidores públicos - Radicado **I-2025-109783**.

[Redacted]

De manera atenta me dirijo a usted con respecto al radicado SED SIGA I-2025-109783, por medio del cual se elevó una solicitud de concepto. En este sentido, esta Oficina procederá a emitir respuesta conforme a las funciones establecidas en los literales A y B del artículo 8 del Decreto Distrital 310 de 2022, y en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. Según este último, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Es importante precisar que la OAJ no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones ni tampoco establece responsabilidades. Su función es emitir conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el sector educativo.

Dicho lo anterior, a continuación, se darán unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el tema consultado, las cuales podrán aplicarse de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

1. Consultas.

Se solicita concepto referente a la viabilidad de realizar prácticas académicas correspondientes al consultorio jurídico, para lo cual se ha resumido su consulta de a siguiente forma:

- a. Que se determine si la condición de empleado público de carrera de la SED, genera alguna inhabilidad o incompatibilidad para llevar a cabo las prácticas en consultorio jurídico, la cuales son requisito para obtener el título de abogado.***

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el tema consultado, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

2. Marco Jurídico.

- 2.1. Constitución Política de Colombia de 1991
- 2.2. Ley 30 de 1992
- 2.3. Ley 552 de 1999¹
- 2.4. Ley 1123 de 2007²
- 2.5. Ley 2113 de 2021³

3. Análisis.

3.1. Obligatoriedad de los conceptos emitidos por las entidades públicas.

Como consideración previa, se considera prioritario poner de presente la naturaleza jurídica de los conceptos jurídicos emanados de esta oficina.

Sea lo primero indicar que la OAJ no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionado con el sector educativo, partiendo desde una mirada general. Así mismo, es pertinente informar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Subrayado fuera de texto).

Procede indicar que, a través de la Sentencia C-542 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte Constitucional señaló que “[l]os conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparán a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.

A su vez el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia emitida el 19 de mayo de 2016 dentro del expediente con radicado No. 11001-03-27-000-2011-00024-00, con ponencia del Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, indicó:

¹ Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998.

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.

“El concepto dado por la autoridad en respuesta a una consulta, generalmente, no constituye un acto administrativo, por cuanto se trata simplemente de consejos, orientaciones u opiniones que brinda la autoridad pública a los asociados, pero que, de ninguna manera, producen efectos particulares ni generales, pues no crean derechos ni deberes ni imponen obligaciones. Los interesados, en ese caso, tienen la opción de acogerlos o no.”

Atendiendo lo arriba expuesto, cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.

Derivado de lo anterior, esta Oficina no podría entrar a dirimir o dar instrucciones a una institución de educación superior, en lo referente a la forma en que se adelantan las prácticas del consultorio jurídico por parte de un estudiante en particular que cursa la carrera de Derecho.

Explicado lo anterior, en el marco de las funciones establecidas en los literales A y B⁴ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, la OAJ procede a efectuar un análisis general de: i) normas reglamentarias sobre requisitos de grado para la obtención del título de abogado; y, ii) prácticas de consultorio jurídico por parte de servidores públicos que adelantan estudios de pregrado en Derecho.

3.2 Requisitos para la obtención del título de abogado.

Bajo Sentencia C-1053 de 2001, la Corte Constitucional analizando la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 552 de 1999, expresó respecto de la exigencia de requisitos para la obtención de los títulos, que:

“3.1. El legislador puede imponer requisitos para el ejercicio profesional a los egresados de la carrera de derecho, siempre que los mismos estén encaminados a proteger el interés general involucrado en dicho ejercicio.

4.2.1. El artículo 26 constitucional reconoció la libertad de escoger profesión y oficio, como una expresión del derecho al trabajo. Naturalmente, como lo requieren todos los derechos de proyección social, tal libertad quedó sujeta a la regulación del legislador, en cuanto éste puede exigir para autorizar el ejercicio de profesiones u oficios “*títulos de idoneidad*”, y a la inspección de las autoridades quienes pueden vigilar de dicho ejercicio - artículos 25 y 26 C.P.-.

Así mismo la Constitución Política garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje investigación y cátedra, las que al igual que la libertad de escoger profesión y oficio son

⁴ “**Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

a. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

b. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos.”

expresiones del derecho a la autodeterminación, razón por la que han sido entendidas por la jurisprudencia constitucional, en su dimensión personal, como “(..) *la actualización de sus potencialidades y en el desarrollo de sus capacidades donde el individuo realiza el perfeccionamiento al que es llamado por su condición humana, tanto en el beneficio de la comunidad como en el suyo propio.*” -artículos 25,26 y 27 C.P.

Además, el artículo 69 constitucional reconoció a las universidades autonomía, la que ha sido entendida por esta Corporación como “(..) capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa [...]. En consecuencia, la atribución legislativa de exigir títulos de idoneidad debe acompañarse con el desarrollo de las libertades antes mencionadas, con el fin de asegurar que, sin el menoscabo del interés general, involucrado en su ejercicio, se protejan las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y la autonomía universitaria, con el fin de que las universidades puedan diseñar, implantar y finalizar los planes y programas académicos propuestos y los educandos desarrollar sus intereses profesionales y académicos sin interferencias innecesarias por parte del Estado artículos 25,26 y 27 C.P.-“

Como se aprecia, es la Universidad la que define los criterios y elementos del sistema de calificación de los estudiantes. No podía ser de otra manera porque la propia Universidad tiene la responsabilidad institucional y de garantizar la idoneidad de sus alumnos y egresados. En específico, sobre la posibilidad que tienen las instituciones de educación superior para exigir requisitos para la obtención del título, la Corte Constitucional en sentencias T-1127 de 2003 y SU-783 de 2003, sostuvo: “En esa medida, la Corte considera que las universidades, orientadas por el propósito de garantizar una óptima calidad de formación de sus egresados, pueden exigir exámenes preparatorios, diferentes tipos de pruebas de conocimiento, la realización de cursos especiales para la profundización en determinados temas, o la demostración satisfactoria del dominio de un idioma, como requisito de grado, siempre y cuando sean razonables y respeten la Constitución Política.

Esta potestad encuentra su sustento directo en la autonomía que la Constitución les reconoce y en el deber institucional que la misma les impone, lo cual es concordante con la función social que conlleva la educación. En efecto, no sólo es deber de las instituciones educativas graduar estudiantes, sino brindar a la sociedad profesionales de óptimas calidades en virtud del riesgo social que implica el ejercicio de profesiones como la abogacía.

3.3. Inhabilidades servidores públicos.

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”.

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.

Respecto de los abogados se considera necesario estudiar la Ley 1123 de 2007, que frente al particular señala lo siguiente:

*“**Artículo 29. Incompatibilidades.** No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:*

*1. **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. (Negrilla fuera de texto)*

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.

3.4. Prácticas de consultorio jurídico por parte de servidores públicos.

En cuanto a los consultorios jurídicos, tenemos que la Ley 2113 de 2021 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.

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. (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

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.

Respecto a la posibilidad de que servidores públicos realicen prácticas de consultorio jurídico, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha emitido diversos conceptos, exponiendo lo siguiente:

a. En el concepto 357891 del 29/09/2021⁵ se indica:

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”.

b. En el concepto 365801 del 05/10/2021⁶ se indica:

2. ¿Puede el estudiante servidor público, ser nombrado como conciliador a partir de la vigencia de la Ley 2113 de 2021?

Un servidor público estudiante de derecho que ha terminado y aprobado las materias del pensum académico, no podrá ser designado como conciliador en derecho en un consultorio jurídico pues sobre él pesa la prohibición contenida en la Ley 1123 de 2007 para aquellos: los servidores públicos no podrán ejercer la profesión de abogado, sin importar el área en la que se ejerza. Lo anterior, considerando que ejercer como conciliador en derecho, constituye ejercicio de la profesión.

Adicionalmente, las excepciones contempladas por la citada norma, no incluyen el ejercicio de esta actividad como una excepción a la limitación pues, de acuerdo con el análisis efectuado, la Ley 2113 de 2021 no modificó la prohibición de ejercer la profesión de

5

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174045#:~:text=%2D%20Subtema:%20Inhabilidad%20para%20aspirar%20cargo,prestar%20la%20representaci%C3%B3n%20de%20terceros.>

⁶ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=178026>

abogado contenida en la Ley 1123 de 2007, las situaciones que la constituyen ni las excepciones a la misma.

c. En el concepto 027221 del 20/01/2022⁷ se indica:

Ahora bien, en el caso analizado, se advierte que el servidor público de que trata su consulta es estudiante de derecho, lo que quiere decir que las actuaciones que adelanta en el consultorio jurídico están enmarcadas dentro del escenario de aprendizaje práctico de una institución de educación superior, en la 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 ley⁸.

En este sentido y bajo el entendido de que el servidor público es un estudiante de derecho que aún no tiene la calidad de abogado, se infiere que podrá adelantar las actividades que le sean asignadas en el consultorio jurídico de su institución educativa, como parte de su proceso de formación y aprendizaje en el ejercicio de la profesión de abogado, ya que en tales circunstancias se considera que no se configura la incompatibilidad contenida en el Artículo 29 de la Ley 1123 de 2007.

Adicionalmente, a la misma conclusión se llega en el **concepto 119681 del 23/03/2023⁹**

4. Respuestas a la consulta.

Una vez analizado lo anterior, se procede a dar respuesta a las preguntas expuestas en los siguientes términos:

- a. Que se determine si la condición de empleado público de carrera de la SED, genera alguna inhabilidad o incompatibilidad para llevar a cabo las prácticas en consultorio jurídico, la cuales son requisito para obtener el título de abogado.**

El artículo 29 de la Ley 1123 del 2007, sobre incompatibilidades en el ejercicio profesional de los abogados cuando son servidores públicos, busca asegurar la dedicación exclusiva en sus funciones bajo la aplicación de los principios de eficacia, neutralidad e imparcialidad, así como impedir que los servidores públicos profesionales de la abogacía que estén debidamente inscritos incurran en situaciones que puedan originar conflictos de intereses.

Ahora bien, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha indicado que las actuaciones del servidor público estudiante de Derecho y en consultorio jurídico están

7

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184569#:~:text=En%20este%20sentido%20y%20bajo,y%20de%20lo%20Contencioso%20Administrativo.&text=Proyect%C3%B3:%20Melitza%20Donado.,Aprob%C3%B3:%20Armando%20L%C3%B3pez%20C.&text=NOTAS%20D%20EPIE%20DE%20P%C3%81GINA:>

⁸ Artículo 2, Ley 2113 de 2021

⁹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209650>

enmarcadas dentro del escenario de aprendizaje práctico en el cual los estudiantes, bajo la supervisión, guía y coordinación del personal docente y administrativo, adquieren conocimientos y desarrollan competencias, habilidades y valores éticos para el ejercicio de la profesión, prestando el servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica.

En este sentido, considerando que se trata de un servidor público estudiante de Derecho que aún no tiene la calidad de abogado, se concluye que podría adelantar las actividades que le sean asignadas en el consultorio jurídico de su institución educativa, como parte de su proceso de formación y aprendizaje en el ejercicio de la profesión de abogado, pues en estas circunstancias no se configuraría la incompatibilidad en cuestión.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

JOSE EMILIO LEMUS MESA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Jennifer Tique Ramirez, OAJ