



**Radicado No: 20212120005421**

**Fecha: 01-03-2021**

Bogotá,  
110

Doctora  
**NHORA CLAUDIA BARRERO JIMÉNEZ**  
Asesora Oficina Jurídica  
Contraloría Municipal Ibagué  
Calle 9 No. 2-59 Edificio Municipal. Piso 3.  
[notificaciones.juridica@contraloriaibague.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@contraloriaibague.gov.co)  
Ibagué Tolima

Referencia:      Concepto 110.016.2021  
                      SIA-ATC. 012021000043  
                      *Judicatura-Estudiantes de Derecho*

Respetada doctora Nhora Claudia,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento desde el correo electrónico [notificaciones.juridica@contraloriaibague.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@contraloriaibague.gov.co) contenido en el oficio No. CM-RS-2021-0000028, del 21 de enero de 2021, en el que hace la siguiente consulta:

- *¿Una contraloría territorial, puede vincular estudiantes de Derecho, para que realicen allí su judicatura?*
- *En caso de ser afirmativa su respuesta, ¿la vinculación se podría realizar mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios o mediante un acto administrativo?*
- *¿Dicha judicatura debe ser remunerada?*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del

control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: *“Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución ...”* (Negrilla fuera de texto).

Es de precisar que la consulta en estudio corresponde a una situación particular y concreta referente a la forma de vinculación de estudiantes de derecho en la Contraloría, para realizar la Judicatura, asunto de manejo de esa Entidad, por ello la consulta jurídica no es general ni abstracta, debiendo abstenernos de emitir concepto sobre el asunto o situación individual y concreta planteada que pueda llegar a ser sometida a vigilancia; por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Por lo anterior, este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico frente al tema puesto a consideración, procede a traer a colación las normas referentes que se encuentra al alcance de todos, a exponer algunas consideraciones jurídicas y emitir concepto de manera general y abstracta respecto del tema contenido en su solicitud, pues como se expuso anteriormente, será la dependencia respectiva de dicha contraloría, la encargada de analizar la norma y darle aplicación al caso específico que ha sido planteado.

Así mismo le informamos que, el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*, amplió el termino para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*(...)*

*(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*(...)*

## 1. LA JUDICATURA

Ley 552 de 1999. Artículo 2. *“El estudiante que haya terminado las materias del pensum académico elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura”.*

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo N°PSAA10-7543 de 2010, definió la Judicatura como el *“desarrollo práctico de los conocimientos teóricos adquiridos en las Instituciones de Educación Superior autorizadas por el Gobierno Nacional en lo que respecta al programa de Derecho.*

*Esta actividad la puede ejercer el egresado de la facultad de derecho una vez haya cursado y aprobado la totalidad de las materias que integran el plan de estudios, cualquiera que sea la naturaleza o denominación de la relación jurídica”.*

En el mismo Acuerdo el Consejo Superior de la Judicatura, determinó algunas modalidades para que se puede ejercer la judicatura:

**“Artículos Cuarto: De La judicatura Ad-Honorem”:** La judicatura en calidad Ad-Honorem de conformidad con las disposiciones pertinentes, se podrá prestar en los siguientes cargos:

- a. Auxiliar Judicial de Despachos Judiciales: (Decreto Ley 1862 de 1.989, artículos 2 al 5).
- b. Auxiliar de Defensor de Familia: (Ley 23 de 1.991, artículos 55 al 58).
- c. Defensor Público en la Defensoría del Pueblo: (Ley 24 de 1.992, artículo 22 numeral 4.)
- d. Auxiliar Jurídico en el Congreso de la República y en la Procuraduría General de la Nación: (Ley 878 de 2.004).
- e. Asistente Jurídico de Director de Centros de Reclusión: (Decreto Ley 2636 de 2.004, artículo 11).
- f. Labores jurídico administrativas en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y en las Defensorías del Pueblo Regionales y Seccionales: (Ley 941 de 2.005, Capítulo II, artículo 33).
- g. Asesor Jurídico de las Ligas y Asociaciones de Consumidores:(Ley 1086 de 2.006, artículos 1 y 2).
- h. Defensoría Técnica en la Fuerza Pública: (Ley 1224 de 2.008, artículo 9).
- i. Auxiliar Judicial Ad-Honorem en los órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, territorial y sus representaciones en el exterior: (Ley 1322 de 2009 artículo 1).
- j. En casas de justicia como delegados de las entidades que se encuentren presentes: (Ley 1395 de 2010, artículo 50).
- k. En los centros de conciliación públicos como funcionarios y como asesores de los conciliadores en equidad: (Ley 1395 de 2010, artículo 50).
- l. En los demás cargos que por disposiciones legales y reglamentarias así se establezcan.

*Parágrafo: La judicatura en calidad Ad-Honorem, deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a nueve (9) meses; salvo lo dispuesto en los literales e), j) y k) anterior, en cuyo caso el término de la judicatura será de seis (6) meses conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2636 de 2004, y siete (7) meses conforme a lo establecido en Ley 1395 de 2010, artículo 50, respectivamente.”*

**“Artículo Quinto: De la judicatura remunerada:** La judicatura remunerada de conformidad con las disposiciones vigentes, se podrá prestar en los siguientes cargos conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 3200 de 1979 y demás normas concordantes y aplicables:

- a) Notario en Círculo de primera, segunda o tercera categoría, conforme a lo dispuesto en los artículos 153, 154 y 155 numeral uno y numeral dos del Decreto Ley 960 de 1.970, o Registrador de Instrumentos Públicos en círculos de primera, segunda o tercera categoría conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto Ley 1250 de 1.970.
- b) Auxiliar de Magistrado (Grado 1º) o de Fiscal (Asistente de Fiscal I, II).
- c) Secretario de Juzgado, y Secretario de Procuraduría Delegada o de Distrito.
- d) Oficial Mayor de despacho judicial, de Fiscalía, de Procuraduría Delegada, de Distrito o Circuito y Auditor de Guerra.
- e) Inspector de Policía en Municipios de tercera y cuarta categoría, o zona rural, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Reglamentario 800 de 1.991.
- f) Personero Titular o delegado, en Municipios de tercera y cuarta categoría conforme a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 136 de 1.994.
- g) Servidores Públicos con funciones jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal.

*h) Abogado o Asesor Jurídico de entidad sometida a vigilancia o control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país. Ley 222 de 1.995 y Ley 1086 de 2006.*

*Hoja No. 4 Acuerdo No. PSAA10-7543 de 2010 "Por medio de la cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar el título de abogado"*

*i) Monitor de consultorio jurídico debidamente nombrado para jornada completa de trabajo, con el carácter de asistente Docente del Director de Consultorio en la realización de las prácticas del Plan de estudios. Decreto Legislativo 3200 de 1.979.*

*Parágrafo : La judicatura con carácter remunerado deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a un año, según lo dispone el artículo 23 numeral primero del Decreto Legislativo 3200 de 1.979"*

El artículo 13 de la Ley 1780 de 2016, señala "(...) el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará y reglamentará el programa de jóvenes talentos orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales y judicatura ad-honorem en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público

Sobre los escenarios de práctica en las Entidades Públicas, el parágrafo primero del artículo 13 de la Ley 1780 de 2016, establece "(...) en caso de realizar en el sector público la práctica laboral o judicatura ad-honorem, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante o judicante, y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución de Educación Superior, salvo en los casos en que la Institución de Educación Superior lo solicite en el marco de la autonomía universitaria".

**La judicatura ad-honorem** en las entidades públicas es de dedicación exclusiva y se ejerce de tiempo completo durante el tiempo señalado en el Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa y demás normas que lo desarrollen, modifiquen y/o aclaren, y servirá como judicatura ad-honorem voluntaria para optar por el título de abogado, en reemplazo de la tesis de grado. Dicho término comenzará a contar a partir de la vinculación.

El artículo 267 Superior, en concordancia con el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, dispone que la Contraloría tendrá funciones administrativas inherentes a su propia organización y faculta al Contralor para definir los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 1° del Decreto Ley 267 de 2000, dispone que la Contraloría es un órgano de control del Estado, con carácter técnico, autonomía administrativa y presupuestal, para administrar sus asuntos en los términos y condiciones establecidos en la Constitución y en la ley.

La resolución de nombramiento de los judicantes ad-honorem no corresponde a un nombramiento ordinario, por ende no afecta la planta de personal de una Entidad Pública ni constituye un cargo que haga parte de la misma, por tanto no conlleva a remuneración alguna, se trata de la prestación de un servicio especial autorizado por la Ley. Quien preste el servicio de judicante no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado, sin embargo, tendrá las mismas responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos de la respectiva Entidad.

El numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1562 de 2012, reglamentado por el Decreto 1072 de 2015, establece la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema de Riesgos Laborales de los estudiantes de instituciones públicas o privadas que realicen prácticas ad-honorem, como requisito

para obtener el título, que involucren un riesgo ocupacional; caso en el cual la afiliación estará a cargo de la Entidad donde se realice la práctica, con un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente.

Sobre las entidades públicas donde pueden realizarse prácticas ad-honorem la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional al decidir la Acción de Tutela T-383-2018<sup>1</sup>, sostuvo:

*“Al revisar las normas que reglamentan la judicatura como requisito para optar al título de abogado, la Sala encontró que si bien el artículo 4 del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establece una serie de cargos en los que se puede realizar dicha actividad, precisó que ese listado no es taxativo ni restrictivo sino meramente enunciativo pues el legislador y el gobierno a través de la potestad reglamentaria tienen la facultad de determinar nuevas modalidades para desarrollar la práctica jurídica.”*

*“La Corte reiteró que el ordenamiento jurídico ofrece diversas alternativas para el desarrollo de la judicatura de forma remunerada o ad honorem, en diversas entidades del aparato jurisdiccional del Estado, en la administración pública, e incluso en los órganos de control y vigilancia – superintendencias– o en las propias universidades, a través de la actividad de consultorio jurídico.”*

**En conclusión:** los órganos de control fiscal pueden vincular a estudiante de derecho que hayan culminado materias para realizar la judicatura ad-honorem, sin que genere remuneración alguna y no afecta la planta de personal de la Entidad, porque no hay vinculación laboral

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, manifestándole además que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 *“Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”*, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

*“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para***

<sup>1</sup> T-383-2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger. 20-09-2018

*orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'" (Negrilla fuera de texto)*

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [gcalosma@auditoria.gov.co](mailto:gcalosma@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña b657cc1e, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



**ÓMAR HUGO RIVAS JIMÉNEZ**  
 Director Oficina Jurídica (E)

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

|                 | Nombre y Apellido       | Firma | Fecha      |
|-----------------|-------------------------|-------|------------|
| Proyectado por: | Genith Carlosama Mora   |       | 19-02-2021 |
| Revisado por:   | Ómar Hugo Rivas Jiménez |       | 22-02-2021 |
| Aprobado por:   | Ómar Hugo Rivas Jiménez |       | 22-02-2021 |

*Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.*