

C-559-96

Sentencia C-559/96

## INCOMPATIBILIDADES DEL GOBERNADOR Y ALCALDE-Defensa intereses

Constituye una atribución constitucional propia del legislador, expedir las normas relativas a incompatibilidades y, por lo tanto, no hay motivo alguno que invalide la extensión de la incompatibilidad a los alcaldes y gobernadores. A diferencia de los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, los gobernadores y alcaldes ejercen sus funciones de manera permanente. Este hecho resulta trascendental a la hora de estudiar el alcance de la incompatibilidad. En efecto, el ejercicio permanente de funciones públicas, supone que estos servidores públicos dediquen, de manera exclusiva, sus esfuerzos al cumplimiento de su labor y, por consiguiente, reciban regularmente un salario. Ello explica que el legislador no haya previsto para los gobernadores y alcaldes la posibilidad de agenciar o defender intereses de terceros durante el período en que permanezcan en su cargo.

Referencia: Expediente D-1230

Actor: Martín Juviano Díaz-granados

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del numeral 1) del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico).

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 50

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados, Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 66 numeral 1º de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

LEY 200 DE 1995

(julio 28)

“Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

“Artículo 44. OTRAS INCOMPATIBILIDADES

“1. Los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Administradores Locales desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período, así como los que reemplace en el ejercicio del mismo, no podrá:

a) Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos en los cuales tengan interés el Departamento o el Municipio o el Distrito o las Entidades Descentralizadas correspondientes.

b) Ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales” (Se subraya la parte demandada).

1. El Congreso de la República expidió la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”, publicado en el Diario Oficial N° 41.946 de julio 31 de 1995.

2. El ciudadano Martín A. Juviano Díaz Granados demandó la inconstitucionalidad del literal b) del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 13, 25, 40-1, y 53 de la Constitución Política.

3. El Departamento Administrativo de la Función Pública intervino, por intermedio de apoderado, para apoyar la exequibilidad de la disposición acusada.

4. Aceptado el impedimento del Procurador General de la Nación, rindió concepto fiscal el Viceprocurador General de la Nación, encargado del Despacho del Procurador General de la Nación, quien apoya la constitucionalidad del literal b) del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

### III. CARGOS E INTERVENCIONES

#### Cargos de la demanda

1. La disposición, en la parte acusada, contempla un trato desigual entre quienes ocupan alguno de los cargos previstos en el numeral 1° del artículo 44 y son abogados y aquellas personas que se desempeñan en las mismas posiciones y tienen otras profesiones. Respecto de éstos últimos no opera restricción alguna para ocupar el cargo en cuestión y ejercer su profesión.

2. Los concejales y los diputados, de acuerdo con la Carta no son empleados públicos, en cuanto no perciben un salario fijo. Al impedírseles litigar en todo el territorio nacional, quedan sin posibilidad alguna de obtener ingreso alguno. En consecuencia, se viola el derecho al trabajo.

3. Por último, se consagra una restricción inconstitucional al derecho a ser elegido, los abogados que litiguen en la respectiva circunscripción, en efecto, estarían sujetos a una particular causal de inhabilidad o incompatibilidad.

#### Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

1. El artículo 299 de la Carta dispone que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será tan estricto como el establecido para los Congresistas en la misma Constitución. A éstos le está prohibido “gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante

las entidades públicas”, y ser “apoderados ante las mismas” (C.P. art. 180-1). Esta restricción, por las razones anotadas se debe extender a los diputados.

2. Los artículos 293 y 299 de la Constitución disponen que a la ley corresponde establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Este es el contenido parcial de la Ley 200 de 1995, aplicable a los miembros de las Corporaciones Públicas. El objeto de la disposición acusada es el de prevenir toda posibilidad de que se presente tráfico de influencia o se produzcan presiones indebidas. Esta es una clara manifestación de la vigencia y primacía del principio de imparcialidad, que debe regir los destinos de la Administración Pública.

3. Por último, la igualdad se vería desvirtuada, en el evento de que quienes ocupen los cargos definidos en el numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, pueden gestionar asuntos ante las entidades públicas, como quiera que ciertos profesionales estarían en una situación más ventajosa frente a otros que realizan las mismas actividades de gestión y que no ocupan tales cargos.

#### Concepto del Procurador General de la Nación (E)

1. El Procurador (E), señala que ha rendido concepto sobre la misma disposición en los procesos D-1099, D-1132, y D-1166 y, en consecuencia, en esta oportunidad presenta una versión sucinta de sus argumentos.

2. El objeto de establecer inhabilidades e incompatibilidades se limita a garantizar la eficiencia, transparencia, celeridad e imparcialidad de la función administrativa, lo que exige eliminar toda posibilidad de aprovechar el cargo público para atender asuntos o intereses personales. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en su sentencia C-349/94.

3. La restricción que contempla la norma no es absoluta, como quiera que los funcionarios establecidos en el numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, pueden, en todo caso, gestionar personalmente o por intermedio de apoderado los asuntos de interés propio o de sus familiares, como lo ha indicado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en pronunciamiento de diciembre 6 de 1995. Por otra parte, la restricción opera únicamente en el ámbito de su jurisdicción, de suerte que los destinatarios de la norma pueden ejercer la profesión de la abogacía por fuera de la misma.

## IV. FUNDAMENTOS

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo estipulado en el numeral 5º artículo 241 de la Constitución Política.

Cosa juzgada constitucional, parcial respecto del literal b) del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

2. El literal b) del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 fue declarado exequible, parcialmente, por la Corte Constitucional. Así, en la sentencia C-307 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) declaró la exequibilidad de la incompatibilidad en cuanto afecta a los concejales y miembros de las juntas administradoras locales. En dicha oportunidad dijo la Corte que:

“Así entonces, y a pesar de las restricciones anotadas, la norma acusada no impide el ejercicio de la profesión de abogado ni el derecho al trabajo, como lo afirma el demandante, pues le permite actuar como litigante, como catedrático o ejercer en el ámbito privado, aunque evidentemente y por razón del cargo, encuentra limitada su esfera de actuación.

Esta limitación se encuentra justificada en el cumplimiento de los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, que persiguen el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los puedan afectar o poner en peligro (artículos 123 y 133 de la C.P.).

“El derecho a la igualdad, lo ha dicho esta Corporación en forma reiterada, no consiste en igualdad matemática o mecánica que le impida al legislador establecer tratamientos diferentes respecto de aquellos casos que presentan características diversas, producto de las distintas situaciones en que se desenvuelven los sujetos, o de las condiciones particulares que los afectan. La igualdad sólo se vulnera cuando la diferencia no es el resultado de una justa razón, producto de un estudio serio de proporcionalidad entre los medios empleados y la medida considerada (Sentencias Nos. C-040 de 1993 y C-083 de 1996, entre otras).

“En el caso bajo examen, es evidente que la norma acusada no rompe el principio de

igualdad, no sólo porque quedó demostrado que los abogados si pueden ejercer su profesión, aunque con las limitaciones establecidas, sino además, porque las incompatibilidades existen en razón del cargo que desempeñan y de la función que se asigna al servidor público, derivado de una especial condición de la que no gozan los particulares y que implica, por ende, unas especiales responsabilidades con el Estado y con la sociedad, que de manera alguna pueden ser desconocidas por la Constitución y la ley.

“Por lo demás, respecto de los otros servidores públicos – gobernadores, diputados y alcaldes – mencionados en el artículo 44, numeral 1º, y que no fueron incluidos en la demanda, debe anotarse que la incompatibilidad descrita en el literal b) sigue vigente, al igual que las demás establecidas en la Constitución y en la ley.

“En este orden de ideas, no encuentra la Corte que la norma acusada vulnere ninguno de los derechos constitucionales invocados por el demandante, razón por la cual se procederá a declararla exequible, bajo el entendido que su interpretación debe adelantarse en relación con las disposiciones legales que se refieran al tema y no le sean contrarias, tal como lo dispone la propia ley demandada en los artículo 42 y 44 numeral 2º, y las reglas sobre interpretación normativa contenidas en las Leyes 87 y 153 de 1887”.

La Corte consideró, y así lo expuso en la parte resolutive, que la incompatibilidad de que trata el literal b del numeral 1º del artículo 44, en cuanto a los concejales y miembros de las juntas administradoras locales se refiere, no impedía el ejercicio de la abogacía por parte de estos servidores, de conformidad con las restricciones y excepciones establecidas en otras disposiciones vigentes.

3. En la sentencia C-426 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara) la Corte declaró ajustada a la Constitución la incompatibilidad en cuestión, respecto de los diputados. La Corte sostuvo que:

“De lo anterior se desprende que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades consagrado en la Ley 200 de 1995 es aplicable a los diputados desde el momento de su elección y hace parte de su régimen disciplinario con respecto a al conducta de los mismos, y tiene como propósito fundamental asegurar la imparcialidad, celeridad, transparencia, eficacia y moralidad que debe guiar la actividad, conducta y acción de quienes integran las Asambleas Departamentales como garantía del cumplimiento de los fines del Estado por

parte de dichos servidores públicos.

De ahí que las incompatibilidades legales tengan como función primordial preservar la probidad del servidor público en el desempeño de su cargo, al impedirle ejercer simultáneamente actividades o empleos que eventualmente puedan llegar a entorpecer el desarrollo y buena marcha de la gestión pública.

Igualmente, cumplen la misión de evitar que se utilice su cargo de elección popular para favorecer intereses de terceros o propios en desmedro del interés general y de los principios que rigen la función pública”.

La Corte condicionó la exequibilidad de la incompatibilidad para los diputados a que se entienda que “se refiere a las controversias y asuntos en los que se discutan intereses del Departamento, o aquellas que deban ser decididas por una entidad administrativa del orden departamental”.

Extensión de las incompatibilidades del literal b) del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 para Gobernadores y Alcaldes.

4. El numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 establece que la incompatibilidad de que trata el literal b) del mismo numeral se aplica a gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y a miembros de las juntas administradoras locales. Comoquiera que se trata de la extensión del mismo contenido normativo a diversos funcionarios, es necesario integrar la unidad de materia para efectos de su control constitucional.

Si bien la norma abarca por igual a diputados, concejales, miembros de juntas administradoras locales, alcaldes y gobernadores, en razón de la naturaleza de los cargos, el alcance de la restricción difiere en uno y otro caso. Ya se hizo mención a la aplicación de la incompatibilidad para diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales, resta analizar la situación de los gobernadores y alcaldes.

El artículo 293 de la C.P. establece que corresponde a la ley definir el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de los entes territoriales elegidos por votación popular. El artículo 303 de la C.P. reitera dicha disposición en relación con los Gobernadores y el 304 de la Carta, exige que, para éstos últimos, el régimen no sea

menos estricto que el establecido para el Presidente de la República. De esta manera, resulta claro que constituye una atribución constitucional propia del legislador, expedir las normas relativas a incompatibilidades y, por lo tanto, no hay motivo alguno que invalide la extensión de la incompatibilidad prevista en el literal b) del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995 a los alcaldes y gobernadores.

A diferencia de los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, los gobernadores y alcaldes ejercen sus funciones de manera permanente. Este hecho resulta trascendental a la hora de estudiar el alcance de la incompatibilidad objeto de estudio. En efecto, el ejercicio permanente de funciones públicas, supone que estos servidores públicos dediquen, de manera exclusiva, sus esfuerzos al cumplimiento de su labor y, por consiguiente, reciban regularmente un salario. Ello explica que el legislador no haya previsto para los gobernadores y alcaldes la posibilidad de agenciar o defender intereses de terceros durante el período en que permanezcan en su cargo.

Esta pretensión del legislador desarrolla a cabalidad los presupuestos constitucionales de la función pública (C.P. art. 209), en especial los relativos a la imparcialidad, la moralidad y la eficacia.

## V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

### RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-307 de 1996 en relación con las expresiones “concejales y miembros de las juntas administradoras locales” y el literal b), del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-426 de 1996, en relación con la expresión “diputados” y el literal b), del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “gobernadores” y “alcaldes” y el literal b), del numeral 1° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General